

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**O CAVALO DE TRÓIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS
BRASIL E ARGENTINA: UM ESTUDO COMPARADO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nair d'Aquino Fonseca Gadelha

**Tese de Doutorado apresentada
ao Programa de Pós-Graduação em
Sociologia do Departamento de
Sociologia da Faculdade De Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo, para a
obtenção do título de Doutora em
Sociologia.**

Orientador: Prof. Dr. Sedi Hirano

**São Paulo
2010**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) que viabilizou e financiou nossa pesquisa.

Como o melhor patrimônio dos debates acadêmicos e diálogos críticos se referem ao reconhecimento dos que nos ensinaram a tornar alguns problemas do mundo mais visíveis, não posso deixar de agradecer aqueles que contribuíram, com gentileza e visão crítica, compartilhando conhecimento e experiência para a construção do arcabouço teórico, metodológico, político, histórico e sociológico necessário à realização desta Tese. Visões e olhares do mundo que ajudaram a ampliar o universo das idéias não fechadas.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Sedi Hirano que com paciência e amizade acompanhou através da leitura atenta este trabalho, discutiu e rediscutiu hipóteses, sem emissão de juízos de valor, embora muitas vezes discordando, porque faz parte de seu ser respeitar as alteridades de cada qual.

Aos meus pais que me ensinaram a pensar o justo e tornar mais visíveis os problemas e a práxis política da realidade concreta. Por suas críticas, sugestões de leituras atentas e imparciais deste trabalho, pelos ensinamentos do paciente pai-militante e amigo, e da intelectual, professora mãe e mestre, que me coloca todos os dias a necessidade de apreensão histórica dos processos para seu devido enquadramento teórico, alicerces desta tese e que contribuíram para as interlocuções estruturais dos problemas no campo intelectual das idéias.

Agradeço ao meu Professor, Dr. Miguel Wady Chaia, que acompanhou minha trajetória acadêmica todos estes anos, abrindo meu pensamento e me orientando inclusive com sugestões e críticas, recebidas durante o Exame de Qualificação.

Agradeço todos aqueles que na Argentina me receberam, abrindo portas e tornando mais leve a cruzada de tentar compreender um pouco a história combativa da Argentina, movimento que se relaciona à nossa própria História.

Ao Professor e querido Mestre, o historiador Léon Pomer, que me guiou, ensinou e acompanhou todos os passos e percursos deste trabalho, me recebendo sempre com paternal carinho e estendendo os laços de amizade.

Ao Doutor Alberto J. Sosa e sua esposa Dra Cristina Dirie, que me receberam de braços abertos, orientando passos da pesquisa e ofertando contatos fundamentais, estendendo suas amizades e acompanhando o percurso desta pesquisadora, facilitando minha aproximação com a realidade Argentina, minha sincera gratidão e amizade.

Ao Professor Doutor Raúl Bernal-Meza pelo apoio na Argentina, me escutando com paciência e de maneira sincera na interlocução dos problemas desta tese e que, apesar de morar em Mendoza e trabalhar em Tandil, encontrou espaço em sua agenda, se deslocando até Buenos Aires.

Ao amigo, Professor Dr. Jaime Preciado, cujo debate em nosso último encontro me fez refletir e abrir as possibilidades de caminhos alternativos.

Ao Professor Doutor Aníbal Quijano, não só pelos ensinamentos como pelo abraço em nosso último encontro, após sua brilhante palestra descolonizadora de qualquer pensamento único sincero.

Ao Professor Dr. Albert Broder e sua esposa Théa, pela amizade e paciência em me abrir espaço para discussão, tendo a generosidade do diálogo e debate metodológico deste vasto campo teórico que são as ciências sociais.

Ao Professor Dr. Aziz Ab'Saber, que me incentivou a conhecer a África e apreender novas formas de pensar as articulações territoriais dos problemas.

À receptividade da Fundación Konrad-Adenauer e Fundación Grupo Sophia cujos materiais e informações fornecidas foram importantes para a construção desta tese. À Biblioteca Nacional de Buenos Aires, a seu Diretor, Dr. Horácio Gonzáles e seus funcionários, que forneceram base para esta pesquisa.

Ao pesquisador Nicolás Iñigo Carrera do PIMSA (Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina) por me receber. Ao Secretário Acadêmico Germán Ibañez da Universidad Popular Madres de Mayo, que forneceu e ajudou nos contatos junto ao grupo de apoio da economista Felicia Miceli do CEMOP (Centro de Estudios Económicos y Monitoreo de las Políticas Públicas).

Ao Senhor Luis Gerber pelo auxílio para apreensão da articulação e alcances do Programa Jefes y Jefas del Hogar Desocupados e Seguro de Capacitación y Empleo (SCYE), por me receber e fornecer importante documentação bibliográfica, sem a qual se tornaria impossível este trabalho.

À grande amiga Laura Carbó e seu marido Juan Pablo, que me receberam com carinho e amizade todas as vezes que estive na Argentina. E às companheiras e amigas Julia Gomes e Fabi Cardoso, que não me deixaram sozinha nas primeiras semanas em Buenos Aires. E a Gabi, marido e amigos que me receberam em Buenos Aires de braços abertos. Finalmente, aos amigos que tiveram paciência pelo meu sumiço.

À minha sobrinha linda, Sofia, que me auxiliou com a parte técnica do mapa, me deu colinho e carinho, obrigada. A meu irmão Roberto, que escutou minhas angústias.

A todos aqueles que porventura eu tenha me esquecido de mencionar.

RESUMO

Existe, na América Latina, um paradoxo de inversão entre as conquistas democráticas, que tendem a ampliar e incluir os cidadãos, e a dinâmica de sociedades que historicamente produziram grandes desigualdades, levando ao aprofundamento da exclusão e à negação da cidadania inscrita nas regras dos direitos políticos e sociais auto-regulados. O que significa que o encaminhamento da questão social e da pobreza pressupõe considerar as variáveis das políticas societais, através das quais os Estados se vêem obrigados a (re)construírem instituições para acesso e/ou alternativas de oportunidade social, em benefício da maioria. Dentro da análise comparativa, esta pesquisa analisa como no Brasil e na Argentina se constroem os arcabouços de formação dos cidadãos (e da cidadania), em tanto que instituição social. Diante do fenômeno cada vez mais abrangente das desigualdades e à medida que os conceitos de cidadania e sociedade civil dizem respeito aos campos de atuação de forças políticas em relação ao local (território) e ao campo social de origem, a pesquisa se centra na análise comparativa de dois programas oficiais de combate à pobreza: Bolsa Família (Brasil) e Plan Jefes y Jefas del Hogar Desocupados (Argentina) e seus resultados. Trata-se de período em que a questão social e a realidade da exclusão assumiram novas dimensões, exigindo medidas mais eficazes de combate à pobreza. O projeto centra na análise do enquadramento sistêmico macro e micro-sociológico dos agentes envolvidos, buscando desvendar as correlações de força, tensões e contradições das visões dos dois programas, e as estratégias de sobrevivência dos excluídos, analisando os conceitos, processos e teorizações dos discursos sobre a questão social, em contraste com as ações e práticas dos governos selecionados. A metodologia se articula em torno da composição documental dos dois programas e observação analítica dos dados primários e secundários de fontes oficiais, mapeamento e entrevista de agentes atuantes e outros documentos complementares à apreensão dos programas analisados.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil/Argentina; Inclusão/Exclusão; Políticas Sociais/Democracia; Renda Mínima/Bolsa Família/Jefes y Jefas del Hogar Desocupados.

ABSTRACT

There is in Latin America an inversion paradox in the terrain of democratic conquests that has tried to include its citizen's into the Substantive Rights and a society dynamics that in its History, has produced huge inequalities deepening the exclusions, and denying the citizenship concerning its self-regulated Political and Social Rights. It does concerns the ways of facing the social question to the poverty condition foresee considering several social policies through where States seen forced to re-build its institutional access and/or creating social and alternative opportunities to the majority of its excluded population.

This research centers the investigation in a comparative study of two official social programs (monetary transference programs) to fight poverty: Bolsa Família (Brazil) and Plan Jefes y Jefas del Hogar Desocupados (Argentina) and its results, facing the phenomena more all-purpose of inequality and as the citizenship and civil society concepts connect to its broad social fields of political sources, in connection to the local (territory), and also, its specific aspects, in contrast with official speeches and contradiction actions, also its correlated tensions. The monetary transference programs concerns the period where exclusion in the two countries increased, assuming new dimensions, and demanding more effect measures to fight poverty. The investigation centers the analysis of a systemic institution role reflecting the macro and micro sociological aspects concerning the agents involved into different states and in different governmental levels through the analytic and criticized view, mapping the internal circuits, actors involved in this process, its discursiveness through selected programs documents, primary and secondary sources of the socio-political field study.

KEY-WORDS: BRAZIL/ARGENTINA, INCLUSION/EXCLUSION; SOCIAL POLICY/DEMOCRACY CONFORMATION; MINIMUM WAGE/ MONETARY TRANSFERENCE PROGRAMS/BOLSA FAMILIA/JEFES Y JEFAS DEL HOGAR DESOCUPADOS

SIGLAS

AIP – Publicación de Información Aeronáutica.
ANSES – Administración Nacional de la Seguridad Social.
AS – Assistência Social.
ATA – Proyecto de Asistencia Técnica Ampliada.
AUH – Asignación Universal por Hijo.
BF – Bolsa Família.
BPC – Benefício de Prestação Continuada.
CADÚnico – Cadastro Único de Programas Sociais.
CCM – Centro de Capacitación Misional.
CCNPS- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
CEBAS – Certificado Beneficente de Assistência Social.
CECAP – Construção de Moradias Populares – Piracicaba.
CEF – Caixa Econômica Federal.
CELS – Centro de Estudios Legales y Sociales.
CENDA – Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino.
CEPEC – Centro Polivalente de Educação e Cultura.
CIEPS – Centros Integrados de Educação Pública.
CNA – Certificado Nacional de Assistência.
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social.
CNPA – Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales.
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.
CONAEYC – Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control.
CONGEMAS – Conselho Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social.
CONICET – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar.
COSEAN – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira.
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social.
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas.
CTA – Central de los Trabajadores Argentinos.
CUIL – Clave Única de Identificación Laboral.
DNI – Documento Nacional de Identidad.
DRU – Desvinculação dos Recursos da União.
EPH – Encuesta Permanente de Hogares.
FAO – Food and Agriculture Organization.
FECOP – Fundo Estadual de Combate à Pobreza.
FGV – Fundação Getulio Vargas.
FHC – Fernando Henrique Cardoso.
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos.
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social.
FONSEAS – Fórum Nacional dos Secretários de Assistência Social.
FPM – Fundo de Participação dos Municípios.
FRENAPO – Frente Nacional contra la Pobreza.
FSE – Fundo Social de Emergência.
FSP – Folha de São Paulo.

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

GECAL – Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral.

GPS – Guia da Previdência Social.

IA – Insuficiência Alimentar.

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas.

ICMF – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municípios.

IGD – Índice de Gestão Descentralizada.

INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPH – Índice de Pobreza Humana.

IR – Imposto de Renda.

IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica.

IVA-F – Imposto sobre o Valor Agregado Federal.

LBA – Legião Brasileira de Assistência.

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social.

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

MDSCF – Ministério do Desenvolvimento Social Contra à Fome.

MTEySS – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

NBI – Necesidades Básicas Insatisfechas.

NOB – Norma Operativa Básica.

OIT – Organização Internacional do Trabalho.

ONGs – Organizações Não-Governamentais.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos.

PAIF – Programa de Atenção Integral à Família.

PAJ – Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.

PAMI – Programa de Asistencia Médica Integrada.

PAN – Plan Alimentario Nacional.

PBF – Programa Bolsa Família.

PEA – População Economicamente Ativa.

PEC – Programa Estudante Convênio.

PEC – Proposta de Emenda à Constituição.

PEQ – Programa Estadual de Qualificação.

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

PGRFM – Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima.

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima.

PI – Proyecto de Inversión.

PIB – Produto Interno Bruto.

PIT – Programa Intensivo de Trabajo.

PJJHD – Programa Jefes y Jefas del Hogar Desocupados.

PLANSEQ – Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional.

PNAS – Política Nacional de Assistência Social.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PPA – Plano Plurianual de Assistência.

PPC – Paridade de Poder de Compra.
PRANI – Programa Alimentario Nutricional Infantil.
PROMIN – Programa Leite Materno.
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar.
PROSOCO - Políticas Sociales Comunitarias.
PSDB – Partido Social-Democrático Brasileiro.
PT – Partido dos Trabalhadores.
PTC – Programa de Transferência Condicionada.
PTRC – Programa de Transferência de Renda Condicionada.
PUC-RS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
PYMES – Pequenas y Medianas Empresas.
RDH – Ratio de Desenvolvimento Humano.
RH – Recursos Humanos.
RM - Renda Mínima.
SA – Segurança Alimentar.
SAIP – Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias.
SENARC Bolsa Família - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.
SIEMPRO – Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales.
SIFAM – Sistema de Información Socioeconómica y Demográfica de Familias.
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
SITJ – Sistema Previdenciário Contributivo.
SM – Salário Mínimo.
SUAS – Sistema Único de Assistência Social.
SUS – Sistema Único de Saúde.
UCA – Universidad Católica Argentina.
UCP – Unidad Coordinadora de Programa.
UEM – Unidad Ejecutora Municipal.
UEP – Unidad Ejecutora Provincial.
UFISES – Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social.
UNE – União Nacional de Estudantes.
UNQ – Universidad Nacional de Quilmes.
YPF –Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

SUMÁRIO

	Pág.
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1: Os Paradigmas da Globalização	21
1.1. Os Novos Paradigmas da Globalização	21
1.2. As Correntes Culturalistas e seu Contraponto	26
1.3. Os Programas Sociais: À Contrapelo das Correntes Culturalistas	45
CAPÍTULO 2: O Arcabouço das Políticas de Proteção Social	53
2.1. As Raízes do Estado Social	53
2.2. Os Sistemas de Proteção nas Agendas Sociais	68
2.3. O Estado como Instituição Social: A Discussão Democrática Liberal da Cidadania Social	81
CAPÍTULO 3: Cidadania Social e Cidadania Política: Regulação e Política na Nova Fase de Acumulação Capitalista	98
3.1. Dos Regimes Militares à Redemocratização	99
3.2. O Modelo Brasileiro.....	105
3.3. A Mudança dos Paradigmas.....	111
CAPÍTULO 4: Implantação do Modelo Neoliberal: Crise Institucional e Mudanças de Paradigma	121
4.1. O Modelo Neoliberal no Brasil.....	121
4.2. O Neoliberalismo na Argentina: A Era Menem.....	126
4.3. Balanço da Era Menem/FHC	132
CAPÍTULO 5: A Nova Gestão Social na Reforma das Políticas Públicas: Brasil e Argentina (1)	143
5.1. Salários e Previdência: A Dimensão Política das Reformas.....	143
5.2. Previdência Social e Direito Assistencial.....	156
5.3. Declínio dos Direitos Previdenciários e as Novas Formas de Solidariedade Social.....	174
CAPÍTULO 6: A Nova Gestão Social na Reforma das Políticas Públicas: Brasil e Argentina (2)	179
6.1. Benefícios Não Contributivos e a Construção das Políticas Sociais.....	179
6.2. A Mudança Estatutária de Garantia da Classe Assalariada e a Reestruturação das Políticas Públicas.....	182
6.3. A Modulação do Programa Bolsa Família.....	197
6.4. Os Subsistemas Não Contributivos no Desmantelamento da Previdência Social.....	204
6.5. Políticas Públicas Integradas ou Assistencialismo Social.....	217
CAPÍTULO 7: A Questão Social e o Programa Bolsa Família: Avanços, Retrocessos e Mudanças	237
7.1. O Ator Político Transformado em Ator Social.....	237
7.2. Algumas Dimensões Estatísticas.....	242
7.3. O Programa Bolsa Família: Nova Face das Políticas Sociais	255

CAPÍTULO 8: Plan Jefes y Jefas del Hogar Desocupados (PJJHD):	
Políticas Públicas e Programas Sociais.....	275
8.1. A Construção dos Novos Atores Sociais	275
8.2. O Cenário da Conflitividade Social.....	277
8.3. A Construção dos Programas Sociais na Dimensão da Política Argentina	288
8.4. Programa Jefes y Jefas del Hogar Desocupados (PJJHD)	307
8.4.1. Programa PJJHD na Repartição dos Benefícios	316
8.4.2. A Dimensão de Gênero e o Esgotamento do Programa PJJHD	324
CONCLUSÃO	338
BIBLIOGRAFIA	344
I – Documentos	344
1.Documentos Impressos	344
2. Documentos em Internet	347
II – Dissertações e Teses	348
III – Livros e Artigos em Coletâneas	349
IV – Artigos em Anais e Periódicos	363
1. Artigos Impressos	363
2. Artigos em Revistas e Periódicos Eletrônicos e Internet	364
3. Artigos em Jornais e Periódicos não Indexados	366
V – Textos de Estudo e Discussão	366
VI – Vídeos-Documentário	368
TABELAS, GRÁFICOS, ESQUEMAS E MAPAS	
Tabela 1: Políticas de Governo. As Perdas de Salário Mínimo.....	152
Tabela 2: Salário Mínimo, Vital e Móvil Argentino.....	154
Tabela 3: Famílias Beneficiadas do Programa Bolsa Família	267
Tabela 4: Série Histórica das Taxas de Pobreza e Indigência no Aglomerado da Grande Buenos Aires	298
Tabela 5: Población Total según escala de ingresos individual	335
Gráfico 1: Evolução Temporal da Pobreza no Brasil	243
Gráfico 2: Programa Jefes y Jefas del Hogar Desocupados.....	313
Esquema 1: Políticas Públicas Integradas na Articulação da Cidadania Substantiva	229
Esquema 2: Estrutura Organizativa do Programa de Integração PJJHD	309
Esquema 3: A Nível Local: Estrutura Organizativa do Programa de Integração PJJHD	311
Mapa 1: Pobreza na Argentina (2002)	306

INTRODUÇÃO

Na última década do século XX, os organismos internacionais passaram a discutir nova formatação para as políticas públicas dos Estados nacionais, exigindo mudanças estruturais nos padrões de intervenção, direcionadas ao combate à pobreza e a necessidade de reformas estruturais e fiscais em todos os níveis. Nesse enquadramento, as insígnias democráticas que se encaminhavam no Brasil para a construção de uma cidadania mais substantiva foram sendo afastadas, afetando as políticas públicas divididas entre Assistencialismo Social e Modelo Previdenciário universal. Mas também na Argentina, o processo foi profundo e acompanhado pela privatização e desmantelamento de antigas conquistas trabalhistas e sociais mais amplas. Para autores como o dinamarquês Gosta Esping-Andersen (*The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990) e o italiano Maurizio Ferrara (*Modelli di solidarietà*, 1993), que analisaram os sistemas de proteção social, particularmente os modos de regulação da pobreza a partir do final dos anos 70, o processo foi marcado na Europa pela crise conhecida por “crise do *welfare state*”, associado à crise “do *fordismo*” em que os postos de trabalho desapareciam.

Reconhecendo a conceituação de proteção social como expressão de um modo particular do Estado nacional intervir e agir, dentro de determinado sistema político dividido em três vertentes (modelo liberal, modelo corporativo ou continental e modelo social democrata), estas tipologias ideais das políticas públicas, enquanto experiências singulares de processos iniciados com as conquistas dos direitos civis, políticos e sociais específicos a cada país (MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. 1.e. 1950), passaram a não mais significar sinônimo de conformação do Estado social, mas de democracia mais ou menos substantiva. Também não se relaciona a um *ratio evolutivo* dos direitos, já que estes preceitos se estendem de forma diferenciada revelando a pluralidade das experiências de lutas, conquistas sociais e políticas nacionais das várias sociedades em lidarem com a questão social. Vide FERRARA, M. (*Más allá del corte de rutas*. 2003); OFFE, C. (*Capitalismo desorganizado*. 1.e. 1985);

ROSANVALLON, P. (*A nova questão social*: 1.e. 1990); PAUGAM, S. (*L'Europe face à la pauvreté*, 1999).

Este debate é importante aos objetivos de nossa Tese, na medida em que as políticas públicas de combate à pobreza traduzem visões antagônicas dos vários discursos societais, deixando transparecer tensão e/ou separação entre estado e sociedade civil, por um modelo mais universal ou particular de políticas públicas inclusivas, no enfrentamento da pobreza e das necessidades básicas de sobrevivência dos indivíduos excluídos. Esta primeira aproximação nos serve como base inicial para a compreensão do quadro institucional-analítico que compõem as experiências do caso brasileiro e do caso argentino, e a intervenção destes Estados na formulação e regulação de políticas sociais de combate à pobreza. Questões como a destituição dos direitos sociais, o debate da cidadania regulada, o esvaziamento discursivo e rearranjo institucional do espaço público, a mobilização mais ou menos tensa das forças sociais da sociedade civil, permitiram repensar o *fundamento social da experiência* do que se considera como *'mínimo social das políticas públicas'* e a natureza de programas como Bolsa Família (Brasil) e Jefes y Jefas del Hogar Desocupados (Argentina), objetos centrais da análise. Entretanto, mais do que qualificar, no caso dos dois países estudados (Brasil e Argentina), se buscou compreender as várias modulações e regulações que construíram e rearticularam as novas políticas públicas nos dois Estados, como ressalva de *"prevenção ou alívio imediato aos riscos das vulnerabilidades sociais"*.

Tais considerações nos levam às seguintes indagações: os modelos e experiências de proteção social podem ser estendidos a outros territórios nacionais que não as sociedades européias e norte-americanas, especialmente no que diz respeito à exclusão social? Trata-se de uma aproximação e utilização exógena aos conceitos? Estes questionamentos direcionaram a abordagem da contextualização histórica, espacial e teórica das distintas correntes de pensamento que analisam a clivagem e a dualidade discursiva entre excluídos/incluídos, inside/outsider, in/out do sistema capitalista e que parecem convergir na *doxa* discursiva do paradigma da 'cultura da exclusão' que perpassa as relações exemplares da corrente culturalista conservadora. Sobretudo as abordagens da 'realidade possível' pelo decreto do 'fim da história', que produziu

verdadeira voragem na reorientação das políticas dos Estados, pelo discurso da inevitabilidade destrutiva, isento a qualquer crítica de contestação ou não aceitação do modelo político do liberalismo conservador e suas conseqüências.

Também é importante à discussão, a problemática de que existe um paradoxo de inversão entre as conquistas democráticas, que tendem a ampliar e *incluir* os cidadãos, e a dinâmica de um modelo econômico que historicamente produziu grandes taxas de desigualdade, levando ao aprofundamento da *exclusão* e à negação da cidadania substantiva inscrita nas regras de direitos políticos e sociais auto-regulados, não conformados à opção democrática dos avanços e conquistas da cidadania. Nesse sentido é necessário questionar se a instituição social do Estado, como principal agente orientador das estratégias de planejamento das políticas públicas, encontra-se ou não articulado em arranjos institucionais dinâmicos que conformam os desideratos democráticos dos países. O que não significa negar a importância dos programas analisados, em tanto que complemento de renda atuando de maneira parcelar na base da sobrevivência de grupos de pessoas submersas nas armadilhas da pobreza e que afetam de maneira significativa e significativa os alicerces da cidadania substantiva. Porém, na construção da agenda social dos dois países analisados, a sobrevivência concreta destas pessoas que sem o assistencialismo do Estado literalmente morreriam de fome, foi o paradigma justificador do assistencialismo voluntário e emergencial precário das duas sociedades. O que não significa que se deva afastar a necessidade de se alçar projetos estruturantes de permanente distribuição de renda, com base nas transformações de estruturas sócio-econômicas e educativas reais. Como diria Ernest Bloch *“se a fome é a primeira lamparina pela qual há de se queimar o azeite”*, ela tem de ser politizada e orientada para soluções estruturais mais amplas e de caráter universal.

No caso brasileiro, a história da produção da desigualdade social e da pobreza é uma trajetória antiga de processos e lutas que jamais completaram o tão sonhado ciclo do desenvolvimentismo para uma sociedade mais justa e equitativa. No caso argentino, o período menemista emudeceu qualquer sombra da simbolização peronista de repartição dos ganhos e riqueza para a construção da cidadania real argentina. Sem embargo, a não conformação da desigualdade tem sido um traço marcante em nossas histórias, que a partir do processo de

redemocratização tentou alçar um horizonte firmado em bases constitucionais (que se revelaram frágeis), concretizado por novo e ambicioso projeto de cidadania substantiva ideal, que deve estar em permanente construção, alicerçando as políticas públicas de proteção integral. Todavia o enquadramento macroeconômico sobre o qual se forjaram os alicerces de nosso federalismo, não se fez marcar pelo desiderato de avanços democráticos. Ao contrário, o conservadorismo e o patriarcalismo ou caudilhismo não conformados da modernização permanecem como prefiguração de uma burguesia (ou elite), em fina sintonia com a produção e reprodução de certo tipo de capitalismo, definido como periférico e dependente.

Entretanto as práticas políticas mais efetivas têm sido marcadas pelo adiamento dos problemas, abençoadas pelo *mainstream* hegemônico comandado a partir dos centros mundiais de poder. No caso da Argentina, se por um lado a história das conquistas mais amplas de repartição de riqueza, iniciada na construção simbólica e identitária do peronismo social se faz presente, por outro a oligarquia dominante permanece marcada pela forte herança dos caudilhos locais, arrastando as classes médias na definição pelo alto, de projetos modernizadores excludentes. O que explica a opção de aderência radical ao modelo liberal conservador, cujo símbolo foi a reprodução voraz do modelo de exclusão que alijou e espatifou o projeto igualitário da nação argentina, desmantelando a trama do tecido societal em todos os níveis. A contra-resposta foi dada pelo motim cívico que decretou, em 2002, a negação radical dos tecnocratas no poder, excluindo partidos e políticos nas praças, por meio de uma única palavra de guerra e de ordem “¡Que se vayan todos!” Processo menos radical na forma do que voraz na ideologia, o que também se pode observar no Brasil, cujos efeitos continuam se produzindo como história não acabada de não conformação social.

De maneira geral, o esquema teórico-analítico e histórico que perpassa os capítulos desta tese, se divide em quatro eixos temáticos. O primeiro ou parte I, composto por dois capítulos, referentes à *discussão teórica das categorias de análise*, são os alicerces que permitem apresar e reconhecer as vias de conexão entre os dois universos institucionais no campo teórico-ideológico dos países analisados (Brasil e Argentina), focando as transformações e teorizações mais

gerais que conformam a estrutura metodológica da pesquisa realizada. O capítulo primeiro parte da construção discursiva e desconstrução do paradigma do conservadorismo liberal, que tem como seu maior propugnador as díades ideológicas da vertente culturalista conservadora norte-americana, na permanente tentativa de desconstrução da possibilidade política de um Estado mais social e equitativo.

O segundo capítulo realiza a síntese das bases teóricas que permitem pensar a construção do Estado nacional (cf. Norbert Elias), focado na intervenção das políticas públicas, a partir da institucionalização e da normatização dos discursos produzidos pelos agentes da “*nova questão social*”. Após breve historicização acerca do conceito de “Estado Social”, analisa-se a teorização original de autores latino-americanos que, apesar da maneira muitas vezes a-historicista no apresamento da realidade, foram capazes de captar as transformações de nossas sociedades e reconstruir e alertar para os aspectos de consolidação tardia ou adiamento das mudanças estruturais necessárias, por parte de nossas burguesias e das elites no poder. No que cabe à nossa problemática e correndo o risco de nos reportarmos a interpretações consideradas por vezes mais polêmicas como o conceito de ‘massa marginal’ de Gino Germani e Jorge Graciarena, procuramos inserir a problemática da desigualdade na análise das estruturas desiguais das relações capitalistas mundiais, e seus subcircuitos periféricos articulados como parte integrante do sistema mundial. (cf. Wallerstein, Samir Amin dentre outros).

Este capítulo ainda analisa as várias matrizes teóricas e metodológicas dos sistemas de proteção social, realizando uma discussão crítico-teórica a respeito do Estado entendido como instituição social e dos vínculos entre democracia e liberdade ligados à problematização do desenvolvimento econômico e da participação dos cidadãos na democracia. Nessa análise, o conceito-chave de *impolítica*, desenvolvido por Roberto Esposito (*Catégories de l’impolitique*. 2005) e por Pierre Rosanvallon (*La contre-démocratie. La politique à l’âge de la défiance*. 2006) permite o alargamento da problemática do estudo. Sobretudo no que se refere a um dos objetivos específicos de nossa tese, que diz respeito à percepção do conteúdo dos discursos, existente por detrás da práxis das políticas públicas sociais dos dois países, na forma de lidar com a questão da pobreza e a exclusão

social, incluindo as dinâmicas coletivas de subjetivação que permitem, em nossas Repúblicas, a transformação e/ou a permanência de velhas estruturas políticas fundadas nas consignas de uma democracia parcial. Essa problematização permite redimensionar a própria noção de prefiguração política para além da definição de niilismo ou negação da Política, incluindo práticas de impedimento e embates das conflitividades sociais.

A segunda parte da tese, dividida em dois capítulos (3º e 4º capítulos), marca metodologicamente o segundo eixo temático e se refere à *discussão histórico-sistêmica* de recortes ou interregnos políticos (método gramsciano). A ênfase na reconstrução democrática dos anos 1980, a partir do final dos regimes das ditaduras militares nos dois países, procura recuperar as bases percorridas e solapadas dos processos de redemocratização, que contribuiu no Brasil para a tentativa de consolidação de uma cidadania substantiva mais inclusiva (a partir de Constituição de 1988) e, no caso da Argentina, no amplo movimento pela punição dos perpetradores de crimes do regime militar (as *Madres de Mayo*), obliterado pela concordância da agenda formulada por uma oligarquia enrustida na construção do neoliberalismo ou liberalismo conservador. O método histórico permite situar e desvelar as linhas de força que modelam algumas *doxas* mediatizadoras do campo político centro-esquerda e da direita conservadora, expressas nos discursos e mútuo consenso aos programas Bolsa Família e *Jefes y Jefas Del Hogar Desocupados*, dos governos Lula e Kirchner.

Lembre-se que a atual consolidação do estado de exclusão majoritária da população latino-americana, somente se processa a partir das transformações gerais da atual fase do capitalismo (crise do fordismo e retirada do Estado como agente interventor) e específicas (a ditadura e o processo de redemocratização e emergência da sociedade civil). Fase ainda não acabada da história. Transformações que evidenciam o surgimento de “novos” atores políticos na relação Estado-Sociedade Civil, discutidas nos dois capítulos histórico-políticos. Nesse sentido, os processos sociais analisados (Brasil e Argentina), apesar de sua heterogeneidade, evidenciam a vulnerabilidade dos agentes excluídos/incluídos. Segundo o enfoque adotado nesta tese, as definições de pobreza e indignância devem ser relativizadas a partir da situação social específica em que se situam os agentes e dividem os discursos acadêmicos e

políticos acerca dos significados e diferenciações entre pobreza estrutural, absoluta e circunstancial, fazendo com que as realidades dos campos de análise sejam vistas dentro de dinâmicas histórico-estruturais e de politização próprias e específicas.

O terceiro eixo da análise, Terceira Parte desta tese (5º e 6º capítulos), perpassa os pontos de contato e divergência/convergência dos enfoques e análise específica das realidades examinadas, através da exegese das políticas públicas que modularam a dualidade entre o assistencialismo social e o progressivo desmantelamento do sistema previdenciário mais universalista, em curso, além das estruturas (internas e externas) que modelaram as políticas públicas na reconstrução do arcabouço institucional dos dois países. Tomando como tipologia ideal o “*aggiornamento neoliberal*” com o qual as políticas públicas buscam uniformizar fora do campo dos direitos adquiridos, fórmulas para alívio imediato das desigualdades produzidas, o quinto capítulo trata da dualidade na (des)construção do sistema previdenciário como ponto de inflexão das conquistas sociais, verdadeiro tendão de Aquiles das reformas de Estado, na tentativa de reverter direitos consolidados por meio da contra-reforma de ajuste fiscal e capitalização contrária à proteção do risco (desemprego, velhice, etc), reflexo da destruição universal do trabalho formal e da passagem às redes informais do capitalismo periférico.

O sexto capítulo se dedica à análise das políticas públicas e da construção da especificidade brasileira de uma Assistência Social democrática, na tentativa de alçar um sistema integral de maior equidade e esmiuçar alguns aspectos da governabilidade descentralizada, intersetorialmente articulada à gestão das políticas sociais promovidas por diferentes esferas de governo (governo federal articulado aos estados e municípios), a partir da instauração de um processo autocrático de descentralização e municipalização intersetorial que se quer articulado de forma mais democrática. O outro lado da questão se dá na tentativa de se apresar a articulação entre previdência e assistencialismo social, como *aggiornamento* da institucionalização da questão social pelo Estado, que encampou e executou estes avanços, articulando e disciplinarizando os novos espaços através da hegemonização ou consolidação das relações intermediárias de poder, incluindo os segmentos da sociedade civil institucionalizada pelas

experiências descentralizadoras de ONGs e correlatas. Procura-se resgatar, assim, a idealização da construção dos Programas de Renda Mínima e algumas experiências descentralizadas de esfera municipal, processadas em período anterior à ascensão dos governos petistas, contribuindo para o enquadramento parcial destas experiências na ‘nova’ agenda política do aparelhamento tecnocrático estatal. Realidade que se insere na contextualização política que engendrou o programa Bolsa-Família (Brasil) e, na Argentina, o Programa Jefes y Jefas del Hogar Desocupados, no interregno que obrigou a (re)construção de novas políticas sociais.

Sem se afastar do terceiro eixo temático, o quarto eixo procura estabelecer uma aproximação relacional entre a práxis norteadora dos programas e a conflitividade social, objeto central de nosso estudo. Entende-se por *conflitividade social* a (re)construção múltipla das disputas por espaço político, presente nos movimentos e discursos dos agentes sociais e sua (re)interpretação. O que implica pensar na atuação dos governos brasileiro e argentino, captando as possíveis transformações ou permanências estruturais das condições de pobreza e indignidade dependentes do assistencialismo do Estado, na construção da nova fase político-social das agendas dos programas como “*porta de saída da pobreza estrutural*”. Nesse sentido, o sétimo capítulo referente ao Programa Bolsa-Família redimensiona a discursividade dos institutos de pesquisa que obscurecem e desviam as análises acerca dos limites dos programas, ao celebrarem a ascensão e mobilidade da chamada classe C, elaborada por pesquisas segundo o método restrito ao mercado (muitas das quais voltadas para o lucro imediato do comércio de varejo). Esta prática (também similar na Argentina) de manipulação sistemática dos dados das pesquisas acerca da melhoria dos indicadores sociais, obscurece os parâmetros do contingenciamento salarial técnico-burocrático de eficiência gerencial, imposto pelas oportunidades dos mercados, afastam-se da possibilidade de se ‘pensar o justo’. Este é o limite dos discursos da ‘igualdade’ permitida aos homens pelo mercado de consumo, bem como os limites do desenvolvimentismo às avessas, para geração de um crescimento econômico sustentável, com impacto social. Processo que pode ser captado através da dualidade de políticas de ajuste tão ambíguas como a classe que as formula, não se consolida através da formalidade dos mercados. Como lembra Francisco de

Oliveira, em entrevista recente, o discurso da modernidade *“das políticas sociais é uma regressão da classe para a pobreza, enquanto o movimento histórico vai da pobreza para a classe”*.

Nesse sentido, a crítica-teórica permite captar a possibilidade (ou impossibilidade) de construção coletiva e política do campo conflitivo das identidades sociais atuantes e/ou passivas. O que exige analisar a dinâmica coletiva de subjetivação referente às tensões ou ações (práxis política) entre agentes (atuação coletiva e institucional) e beneficiários que compõem o campo social dos programas, sobretudo os processos que revelam no sujeito social a prefiguração do ator político. Faz parte desta análise a discussão do aprofundamento das desigualdades de acesso e distribuição de riqueza, questões ligadas à informalidade do trabalho e desemprego estrutural que perpassa as discussões gerais de todos os capítulos da tese, no questionamento dos modelos de políticas sociais adotados nos dois países, que acompanham a atual tendência mundial de pensar as políticas públicas como simples processo social vinculado ao conceito de ‘exclusão social’, a chamada ‘nova questão social’.

Finalmente o 8º capítulo analisa a institucionalização das políticas argentinas, na especificidade dos conflitos produzidos pelos movimentos sociais reivindicativos por um espaço social politicamente mais aberto, após a era menemista. A primeira fase marca o fortalecimento da agenda social na construção das políticas públicas, conduzidas pela necessidade de recondução do país à normalidade, após o período de caos provocado pela depressão econômica de 2001 a 2002, e legitima o novo governo democrático após os motins cívicos (movimento piquetero) que derrubaram em poucos meses quatro presidentes interinos. Esta fase marca a ascensão de Nestor Kirchner à Presidência da República e se caracteriza pelas negociações e acomodações dos conflitos sociais pela ‘via alternativa dos cooperativismos’ e pela construção de nova descentralização política de governança como alternativa mutualista de gestão mais horizontalizada e participativa, visando a retomada da base societal gremial-cooperativista Argentina dentro dos limites da governança local, em coordenação com o poder central. É neste cenário emergencial que surge o Programa Jefes y Jefas del Hogar Desocupados (PJJHD), que traz visibilidade aos limites do clientelismo no uso político de ações focais, mediatizadoras das

tensas relações entre Estado e sociedade civil, intermediação de poder e negociação, pobreza estrutural e movimentos sociais. Analisa-se, ainda, na segunda fase pós-conflitos, o atual enquadramento institucional seguindo os moldes do Bolsa-Família, pela introdução de novos programas orientados aos trabalhadores informais e de baixa renda, com ênfase na família e nas mulheres (governo Cristina Kirchner). Fase ainda não acabada da construção da agenda de governo argentino.

CAPÍTULO 1º

OS PARADIGMAS DA GLOBALIZAÇÃO

1.1. OS NOVOS PARADIGMAS DA GLOBALIZAÇÃO

Os estudos que analisam as transformações das três últimas décadas, são unânimes em afirmar as significativas perdas nas conquistas sociais, garantidoras de proteção securitária social universal. As perdas acompanham as quebras dos vínculos formais de trabalho (nova divisão internacional do trabalho), precarização dos níveis de emprego e aumento do mercado informal, queda dos salários nominais e aumento da desigualdade dos rendimentos¹. As grandes transformações pós-II Guerra Mundial e, sobretudo, as décadas de 1980 e 1990, que marcam a nova fase de acumulação no desenvolvimento do capitalismo, obrigando repensar as matrizes teóricas em que se alicerçavam os paradigmas do Estado-nação na “modernidade”. Neste cenário, em escala progressiva, os países sofreram os impactos das novas tecnologias e práticas empresariais capitalistas dominantes. Por seu lado o trabalho, controlado por grandes grupos empresariais, nacionais e transnacionais, não mais se encontra em *espaços fixos* pertencentes a um sistema político-econômico particular (o Estado), mas espreado por localidades de dimensões geográficas variáveis e marcado por rearranjos espaciais articulados em um mercado de economias monetárias móveis (capital financeiro), economicamente disperso, politicamente dominante e globalmente desigual. (WALLERSTEIN, I. *Capitalismo histórico & Civilização capitalista*. 2001: 31-4 e ss).²

¹ A desigualdade nos rendimentos fere o direito de isonomia salarial, garantido pela Consolidação das Leis do Trabalho de 1946.

² Autores, anteriores aos anos noventa, analisaram este processo. Entre eles, MIROW, Kurt R. *A ditadura dos cartéis*. 3.e. 1978; SMITH, Neil. 1988 (1.e. inglês 1984); SINGER, Hans & ANSARI, Javed. *Países Ricos, Países Pobres*. 1979: 191-213; 214-23; SOUYRI, Pierre. *La dynamique du capitalisme au XXe. Siècle*. 1983. Mais recentemente, CHESNAIS, François. *La Mondialisation du Capital*. 1994 e VELTZ, Pierre. *Le nouveau monde industriel*. 2000, abordaram diferentes aspectos da transnacionalização espacial das tecnologias e a exploração desigual do trabalho (globalização ou mundialização) e seus rendimentos.

David Harvey (1.e. 2005) demonstra como nesta fase de acumulação e reestruturação produtiva do final dos anos 70 e início da década de 1980, o capitalismo passou por quatro fases de grandes transformações: (1) *Financeirização mais aberta*, marcada pelo aumento dos investimentos externos diretos e indiretos, inovação e desregulamentação das economias internacionais, concentração de riqueza e redução dos ativos nacionais, encolhimento dos gastos sociais dos governos em proteção social (seguridade, saúde, habitação, educação) e estreitamento dos vínculos entre corporações e mercados especulativos financeiros. (2) *Crescente mobilidade geográfica do capital*, caracterizada pelas reformas neoliberais que consagraram a padronização dos arranjos comerciais internacionais ratificados pela OMC, abertura dos fluxos de capitais norte-americano, japonês e europeu, fortalecimento das instituições financeiras (FMI, Banco Mundial, BIRD), e reformas neoliberais. (3) *Fortalecimento estrutural do complexo Wall Street/FMI/Tesouro americano*, iniciado por Ronald Reagan (1981-1989) e intensificado durante o governo de Bill Clinton (1993-2001), favorecendo o “boom” da economia norte-americana dos anos 90 através de nova onda de difusão tecnológica e extração de altas taxas de retorno das operações financeiro-corporativas. (4) *Difusão global de nova ortodoxia econômica neoliberal* através das mídias, universidades, academias e especialistas. (HARVEY. *O neoliberalismo*. 2008: 99-102; 172-4).

Na América Latina, o golpe do Chile de 11 de setembro de 1973, que assassinou o Presidente Salvador Allende e conduziu Augusto Pinochet ao poder, marca o início do triunfo institucional desse novo arranjo econômico estrutural, denominado *globalização, nova interdependência, neoliberalismo*. (CERVO, A. L. “*Sob o signo neoliberal: as Relações Internacionais na América Latina*”. 2000: 5). Percebe-se mais claramente, a partir deste momento, a difusão ideológica da ortodoxia econômica neoliberal na esfera acadêmica, através da influência, na América do Sul, de teóricos e *scholars* da *Escola de Chicago* e a contribuição de intelectuais como Milton e Paul Friedman na *reconstrução da economia chilena*. O golpe do Chile repercutiu ainda, profundamente, na reengenharia do próprio pensamento latino-americano, levando instituições como a CEPAL a reformular seu pensamento original, conformado às exigências da hegemonia norte-americana e à realidade das práticas dependentistas em um mundo globalizado.

Assim, o pensamento autônomo original da CEPAL se obscureceu e perderia vigor, adequando-se aos receituários neoliberais sobre crescimento econômico, reformas política e fiscal, modernização produtiva, equilíbrio macroeconômico e democracia restrita vinculada aos preceitos da responsabilidade social, dos ideários propagados pelos interesses hegemônicos do capitalismo dos países centrais.³

Sem embargo, o pensamento crítico da CEPAL dos anos 1950 e 60 (Prebisch/Furtado) acerca da dominação e dependência, ancorado nos conceitos da análise estrutural sobre os efeitos da expansão do Capitalismo na América Latina, como característica da divisão do trabalho entre países industriais e economias baseadas em bens primários (relação centro-periferia), marginalização e subdesenvolvimento, deterioração dos termos de troca, industrialização e mercado interno (PREBISCH), planejamento econômico, expansão de emprego, políticas distributivas de renda e as análises sobre dependência e sociedades industriais emergentes (FURTADO), visando a superação do atraso histórico estrutural, combinado a arranjos institucionais e políticos de modernização, foi desqualificado e abandonado. Nos anos que se seguiram ao final das ditaduras militares dos países da América do Sul (décadas de oitenta e noventa), o processo de redemocratização trouxe à tona novas questões e problematização. Entrementes, a positivação do neoliberalismo de mercado, braço analítico da “nova” corrente de pensamento que penetrava na América do Sul, fazia ressurgir teorias voltadas para o “*regionalismo aberto*” ou “*realismo periférico*”, que ignorava as conseqüências das assimetrias da globalização.

Ajudou na vitória do novo ideário, a *crise da dívida externa* da América Latina, na década de 1980. Desde a crise global de 1973/74, o aumento do endividamento dos países latino-americanos se fazia sentir, acompanhado pelo aumento das taxas de inflação e perda de liquidez das economias, obrigando os diversos países a recorrerem ao FMI, levados a aderirem à ‘*real politik*’ internacional. Paradigmático deste processo, as obras do politicólogo argentino Carlos Escudé, *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: 1992; seguida por *El Realismo de los Estados Débiles*:

³ A crítica deste processo sobre o pensamento cepalino em BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en la Economía Política Mundial*. 1994 e *Sistema Mundial y Mercosur*. 2005; também figura em DEVES-VALDES, E. *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*. 2003. 2 v.

La Política Exterior del Primer Gobierno Menem frente a la Teoría de Relaciones Internacionales. Harvard: 1995, influenciaram intelectuais nos campos das ciências sociais, economia e relações internacionais.

Ainda, sob a égide dos regimes militares na região, diversos intelectuais sul-americanos abandonaram paulatinamente, de maneira heterogênea e não linear, os paradigmas do pensamento estruturalista-desenvolvimentista, passando a aderir à *visão harmônica e irreversível* de um mundo sem fronteiras (utopia). Amado Luís Cervo analisa o evoluir deste processo,

“O abandono do paradigma de relações internacionais do Estado desenvolvimentista, a favor do paradigma neoliberal, teve seu impulso inicial em países de menor porte da América Latina, nos meados da década de 1980 e concluiu-se por volta de 1990, com a chegada ao poder dos presidentes Carlos Salinas de Gortari no México, Carlos Saúl Menem na Argentina, Carlos Andrés Péres na Venezuela, Alberto Fujimori no Peru e Fernando Collor de Melo no Brasil.” (CERVO. 2000: 5).

Segundo Cervo, porém, o processo não ocorreu sem resistência e, embora a América Latina tenha demonstrado, dentre todas as regiões do mundo, maior coerência na adoção do consenso neoliberal, não houve uniformidade na intensidade e nos ritmos das reformas internas requeridas pela nova forma de inserção mundial, assinala. Em conseqüência,

“Os neoliberais extraíram desses malogros argumentos com que seduzir a opinião eleitoral nas campanhas presidenciais. A eles se somaram dirigentes por vezes eleitos com outro discurso político, mas que também faziam referência ao malogro do ciclo desenvolvimentista para justificar a mudança de estratégia. O consenso cobriu o subcontinente.” (Ibid. Ibid. p.7).

Trabalhos como os dos cientistas sociais norte-americanos David Landes, *Riqueza e pobreza das Nações* (1.e. 1988), Francis Fukuyama, *O fim da história e o último homem* (1.e. 1992), Samuel Huntington, *O choque das Civilizações* (1.e. 1993), Ronald Inglehart, *“Cultura e Democracia”* (2000), Jeffrey Sachs, *O fim da pobreza* (1.e. 2005), ganharam relevância ao proporem uma nova tipologia cultural para o desenvolvimento econômico e difundiram, na América Latina, o ideário de que a cultura e os valores de um povo são tão ou mais importantes para seu crescimento econômico, como a geografia ou o clima. Estas obras fundamentaram um determinismo econômico, centrado na naturalização da

pobreza como “*mal intrínseco*” aos particularismos histórico e identitário dos países. Contribuíram, assim, para o ressurgimento de verdadeiro *malthusianismo social*. Nesse sentido, é paradigmática a análise de David Landes sobre as diferenças da formação dos EUA e dos países de origem ibérica da América Latina. Ao retomar antigas idéias de Samuel Huntington (*Political Order in Changing Societies*, 1968), de que os valores, idéias e iniciativas da América do Norte, país formado por “*uma sociedade aberta a estrangeiros e a novas idéias*”, impregnado pelo pensamento político, efervescente e progressista da contra-reforma, contrastam com o “*simulacro de sociedade ibérica da Nova Espanha*”, D. Landes afirma:

“Na América Latina, a independência não resultou de ideologia colonial e iniciativa política, mas das fraquezas e infortúnios da Espanha (e Portugal) na Metrópole, no contexto das rivalidades e guerras européias. Quando a Espanha provou ser incapaz de governar suas possessões ultramarinas, figuras importantes do Novo Mundo exploraram o vazio e tomaram o poder, encontrando apenas uma resistência esporádica. *A independência foi instaurada quase sem ser percebida – uma surpresa para as incipientes entidades que não tinham outro objetivo senão trocar de senhores.* Esse tipo de negativismo anárquico propiciou o *caudilhismo macho*. Não admira a história da América Latina no século XIX seja uma novela barata de conspirações, cabalas, golpes e contra-golpes – com tudo o que isso acarretou de insegurança, mau governo, corrupção e atraso econômico.” (LANDES. *Riqueza e Pobreza das Nações*. 1998: 351-2. Grifos nosso).

Ressalte-se a simplificação pseudo-histórica do texto que ignora o longo processo de independência das Américas Ibéricas, as lutas e mártires que deram a vida pela liberdade de suas nações. Segundo Landes, porém, somente a revolução americana resultou no “*senso de identidade, aspiração econômica e desígnio nacional*” de ideais comuns. (Id. Id).

Obras como esta, que promoviam a exaltação *prometéica* de libertação universal, como atributo suficiente para o progresso material individual das oportunidades de bem-viver e justiça e tolerância com acesso a bens culturais, simbólicos e tecnológicos, próprios da *pós-modernidade capitalista*, encontraram eco entre alguns intelectuais latino-americanos dos anos noventa.

1.2. AS CORRENTES CULTURALISTAS E SEU CONTRAPONTO

O problema do *desenvolvimento econômico e progresso humano*, via universalidade e mediação de valores individualizados ocidentalizados, e o conceito de crescimento econômico, não são variáveis elásticas inelutáveis a ciclos virtuosos do mercado, que se repetem e se auto-regulam, nem fruto do avanço automático de sociedades racionalizadas, em direção a um contínuo progresso capaz de auto-ordenar a longa marcha da história do capitalismo organizado em direção a um igualitarismo comunitário redentor de mercados livres, que se auto-regulam. Norberto Elias, em *A sociedade dos indivíduos* (1987), contribui para o questionamento acerca das formações históricas, que constituem o que se entende por '*sociedade civil*', vista por algumas correntes de pensamento como uma *entidade orgânica*, cujas instituições sociais (incluindo o Estado, suas instituições jurídicas, políticas e econômicas) se tornam adendos abstratos de estruturas independentes, imunes aos indivíduos e à ação humana. No campo oposto, porém, *“esta abordagem das formações históricas e sociais é amiúde tratada com desdém. Comum a ambas é o esforço de explicar as formações e processos sócio-históricos como produtos necessários da ação de forças supra-individuais anônimas, que são quase totalmente imunes à intervenção humana”*. (ELIAS. *A Sociedade dos Indivíduos*. 1994: 64).

Ao analisar os problemas de autoconsciência e autoprojeção humana, Elias estabelece uma crítica à idéia do desenvolvimento histórico orientado, pelos trilhos do progresso, como um *“processo social automático e imutável”*, capaz de *“avançar irrevogavelmente numa determinada direção”*. É como se a sociedade dos indivíduos pudesse se reduzir a um estágio científico-positivista, escreve, onde *“todas as idéias, conceitos e teorias se tornam antidogmaticamente corrigíveis pela pesquisa sistemática, e verificáveis pela aplicação”* das abstrações metafísicas da razão, do espírito e da natureza. Nesse sentido, *“Toda sociedade humana consiste em indivíduos distintos e todo indivíduo humano só se humaniza ao aprender a agir, fazer e sentir no convívio com outros”*. (Idem. Idem: 65).

Assim, a relação é mútua entre indivíduo e sociedade e Marx/Engels (*A Ideologia Alemã*, 1845-1846) podem ser considerados os primeiros teóricos a

lograrem retirar da esfera metafísica a idéia de um processo social supra-individual, tornado acessível à investigação empírica que não pode aceitar a mera redução ou reversão do trabalho humano a um “*anima coletivo modernizador*” ou “*força histórica supra-humana*”.⁴ Raciocínio que elimina, pela instrumentalização e racionalização técnica, fatores ou causalidades históricas do progresso ou atraso das nações, como se tratasse de uma relação tautológica de agentes racionais individuais imbuídos de um ‘*espírito empreendedor*’ em sua capacidade de acumular riquezas, ou simples vontade e determinação de um país e seus cidadãos abstratos, seguirem receituários de racionalização capitalista *ex-machina*, como formas auto-reguladas e ordenadas para gerirem uma sociedade pelo simples contato com os ‘*espíritos iluminados*’ do capitalismo avançado. (Id. Id. pp. 65-6). Tão pouco, encontrar na História uma visão vertical e hierárquica do desenvolvimento humano, autônomo dos campos do político e do econômico, em relação à vinculação dos conceitos de *desenvolvimento e liberdade*, garantidores de oportunidades sociais e participação econômica.

Uma leitura desatenta poderia considerar esta argumentação uma recusa aos preceitos da sociologia marxista ou compreensiva weberiana. Em artigo publicado em 1992, Sedi Hirano estabelece relação entre os pensamentos de Marx e de Max Weber, demonstrando que a construção do capitalismo se encontra associada à racionalidade formal que se completa tanto pelas condições técnicas de produção (inovações tecnológicas racionais-Marx), como pelas relações de trabalho (liberdade do mercado de trabalho) regulamentadas pela ordem jurídica, administrativa e econômica que formaliza esta racionalidade (conceito weberiano). Segundo Hirano, “*la libertad está basada en un orden jurídico y administrativo estable, que posibilita, por medio de sus instituciones estables, [...] la igualdad formal de derechos para la totalidad de los individuos.*” (HIRANO. “Modernización y Modernidad en América Latina”. 1992: 198). Esta estabilidade se torna possível através de um pacto mediatizado pelo poder político, que estabelece a universalização das *regras do jogo* garantidor da

⁴ “*Comte e Marx, cada qual a seu modo, são representantes dessa tentativa numa etapa relativamente inicial*”, escreve Elias, reduzindo a contribuição gigantesca de Marx e Engels em sua ruptura com a metafísica hegeliana, explicitada na contestação às teses de Feuerbach, em *A Ideologia Alemã* (1845). Entrementes Comte se afasta deste pensamento. Como reconhece Elias, “*Comte chama atenção para uma seqüência específica de processos do pensamento humano, vendo-a como chave mestra na compreensão do processo sócio-histórico*”. (ELIAS. Id. p. 65).

aliança entre democracia liberal e capitalismo (mercado). De onde a dicotomia existente entre *'democracia sem líderes' versus 'política dominada por políticos profissionais'*, que só pode ser apreendida no contexto do capitalismo ocidental moderno.⁵

De fato, se antes as disputas entre Estado e Política se davam pela identificação dos cidadãos a valores ético-morais, ideológico-nacionais ou, ainda, através da ação convincente de um líder, hoje estas relações perpassam níveis mais sofisticados e de difícil identificação, uma vez que a chamada *democracia de acesso* à informação, à economia e aos mercados não necessariamente constituem sinônimo de *'democracia política'*. Giovanni Sartori, no 2º volume da obra *A Teoria da Democracia Revisitada* (1994), mostra que a junção do liberalismo e da democracia se deu a partir da Revolução de 1848, quando o princípio da liberdade se tornou “fim” e a democracia “meio”, garantindo o triunfo do liberalismo burguês.⁶ A partir deste marco, o liberalismo passou a ser sinônimo de capitalismo e de livre concorrência de mercado.

“... na vitória do liberalismo (a coisa) não foi a vitória da palavra. Assim que o liberalismo encontrou seu nome, teve de abandoná-lo. Em parte porque a palavra democracia tinha uma tradição que lhe faltava; em parte porque, semanticamente falando, ‘democracia’ é mais tangível que ‘liberalismo’ (que não tem um sentido descritivo direto); e em parte para evitar a ênfase na clivagem, foram os liberais que acabaram renunciando à sua identidade e se apresentando como democratas. À primeira vista foi uma concessão modesta à conveniência política, mas uma concessão destinada a ter conseqüências de grande amplitude. O que não é nomeado, o que continua sem nome, não é mais detectado. Assim a noção de liberalismo está associada hoje, [...] a um espécime passado ou, inversamente, sem passado”. (SARTORI. 1994: 154).

⁵ Estudos sociológicos como os de Maurício Tragtenberg (*Burocracia e Ideologia*, 1974), Sedi Hirano (*Castas, Estamentos e Classes Sociais*, 2.e. 1975) e Richard Sennett (*La culture du nouveau capitalisme*, 2006) reforçam a importância da sociologia compreensiva, inserida em conexões complexas de encadeamento conceitual de categorias sociais concretas. Weber contribui para o esclarecimento da forma pela qual se processa a conjunção da aliança entre secularismo, capitalismo e ordem econômica, conduzindo o homem político à corrosão da vida pública e levando o cidadão comum a um ressentimento que se expressa, nos dias atuais, em indiferença ou desconfiança a qualquer forma de *“ação política”*. (WEBER. *Ciência e Política: Duas vocações*. São Paulo: 1993).

⁶ A respeito, o belo livro do historiador Charles Morazé. *Les bourgeois conquérants-XIX siècle*. (1957), mostra a relação da burguesia vitoriosa contra a participação das massas (cidadania inclusiva) conquistada pela Revolução francesa.

Antes do século XIX, falar em sistema político, para os liberais, não significava falar em sistema econômico.

“... quando dizemos democracia *tout court*, em geral se entende que estamos nos referindo à democracia política. Quando queremos nos referir à democracia ‘econômica’, nós o dizemos. Até os marxistas fazem essa distinção, ainda que seja apenas para aclarar que a ‘democracia política’ que temos é uma superestrutura do capitalismo. Parece, então, que apenas o liberalismo desfruta o privilégio ambíguo de ser tratado de forma indiferenciada”. (Idem. Idem: 157).

Para autores como Locke, Montesquieu ou Tocqueville, pensar em ‘*liberalismo*’ era pensar em ‘*sistema político*’. Para estes autores, o termo ‘*liberalismo*’ referia-se à liberdade de propriedade e à presença de um Estado Constitucional, *governo-de-lei* contrário ao absolutismo monárquico e ao paternalismo autoritário do Estado absolutista. A noção de liberdade estava centrada na esfera utilitária política e não no princípio econômico de livre comércio, e somente tardiamente o *laissez faire* de Adam Smith se uniu ao *laissez passer* de Jean Baptiste Say. Foi somente a partir da obra de Jeremy Bentham (1789) que se desenvolveu a noção de ‘*utilitarismo econômico*’, separada do ‘*utilitarismo político*’, divulgada por Stuart Mill, e o ‘*laissez passer*’, defendido por Jean Baptiste Say (1803), pode ser difundido. Daí a distinção que Sartori faz entre “*liberalismo*” (liberdade política, no sentido lato da palavra) e “*liberismo*” (liberdade econômica), dois conceitos intrínsecos:

“... minha alegação de que o *liberismo* deve ser distinguido do *liberalismo* diz simplesmente isto: só porque distinguimos primeiro um sistema econômico de um sistema político é que podemos depois mostrar de que forma e em que medida estão relacionados, interrelacionados e/ou subordinados um do outro”. (Id. Id. p.161. Grifos nosso).

Milton Friedman, em *Capitalismo e Liberdade* (1.e. 1962), considera “a *liberdade ideal*” e “a *unanimidade, entre indivíduos responsáveis*” a base para a discussão livre e completa do tema. Tendo como meta “a *liberdade como objetivo último do indivíduo como a entidade principal da sociedade*”, os homens devem se preocupar fundamentalmente com os indivíduos e sua relação com a sociedade através da liberdade econômica. Nesse sentido, cabe ao liberal radical realizar uma mudança social profunda, de acordo com a concepção individualista de sua natureza, segundo a qual os princípios de “*autoridade coercitiva do*

Estado” e “*sociedade protecionista, paternalista e centralizadora*” no século XX, devem ser rejeitados e criticados. (FRIEDMAN, 1988: 29).

Ludwig Von Mises, no ensaio “*O intervencionismo*” (1940), associa de maneira clara esta noção de “*liberdade econômica*” como requisito prévio de qualquer democracia. (Von Mises. 7.e. 2009: 45-59). Tal questão é esclarecida na leitura que Norberto Bobbio faz da noção de ‘*liberdade econômica*’. Em *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. (5.e. 1992), analisa os preceitos do liberalismo moderno em tanto que teoria econômica. Para o autor, falar em liberalismo moderno é falar em uma teoria econômica como “*fator da economia de mercado*”, entendido como “*fator do estado que governe o menos possível*”. *Estado Mínimo*, em que o “*fazer da intervenção do poder político nos negócios econômicos*”, torna o campo da intervenção política (governo) o centro do “*poder*” dos negócios econômicos. (Idem. Idem: 114).

Mas, nos anos noventa, esta concepção contrária ao liberalismo radical (*liberismo*) seria exceção. Assim, ao surgir o livro de Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (1992), evocando o “*fim da história*” como grande corolário da convergência das instituições em torno do modelo único do capitalismo democrático, para designar a aliança entre democracia representativa e a economia liberal, atrelada às relações de mercado *tout court* (única capaz de superar os entraves à democracia e seus inimigos atávicos, os marxistas), diversos intelectuais abraçaram a tese ‘*liberista*’ de superação das classes sociais por meio da homogeneização da cultura global, como a “*verdadeira revolução*”. O conceito “*sociedades de classe*” foi, então, rapidamente substituído pelo conceito “*sociedade civil e seu apoderamento*” (*empowerment*). (FUKUYAMA. 1996: 18).

A atemporalidade dos conceitos “*fim da história*” e “*fim da bipartição do mundo entre vencedores e perdedores*”, consequência do processo de globalização (final da Guerra Fria), está presente na naturalização de dois processos históricos: a economia liberal e a democracia representativa. Ao privilegiar a leitura de uma “*história de validade universal global*” da conjuntura política do presente, como única leitura válida, Fukuyama nos brinda com um *mundo sem fronteiras e sem impedimentos do mercado*, interconectado a uma imensa rede tecnológica midiaticizada, cujas imagens de uma ‘*cidadania planetária*’ rompe a relação espaço/tempo. A única temporalidade existente e importante é a

da *'cultura única e homogênea'* - cultura liberal, democrática e representativa, a cultura triunfante dos mercados. Nessa perspectiva, o conceito de *'sociedade civil'* é redefinido como

“... um complexo e aglomerado de instituições intermediárias, incluindo companhias, associações voluntárias, instituições educacionais, clubes, sindicatos, mídia, entidades beneficentes, igrejas [assentadas na família], instrumento primordial pelo qual as pessoas são socializadas na cultura e adquirem os predicados que lhes permitem viver numa sociedade mais abrangente e por meio da qual os valores e o reconhecimento dessas sociedades são transmitidos de geração em geração.” (Idem. Idem: 18).

A nova *sociedade civil* pode finalmente ser constituída por cidadãos planetários saudáveis, conscientes do dinamismo da globalização, verdadeiramente garantidora da ordem das instituições políticas e econômicas das leis de mercado e do jogo político e decisório da democracia (as eleições), do empenho dos trabalhadores em cooperarem com o sistema, numa verdadeira relação de confiabilidade, reciprocidade e cooperação. Este deve ser o limite mediador discursivo entre *'prosperidade econômica'*, *'legitimidade política'*, *'cultura'* e *'sociedade civil'*: *“uma sociedade próspera depende dos hábitos, costumes e princípios éticos de sua gente - atributos que só podem ser moldados indiretamente mediante uma política deliberada e que precisam, outrossim, ser alimentados por meio de uma conscientização e respeito crescentes pela cultura.”* (Id. Id. p.19).

No artigo “Capital Social”, publicado em 2002, Fukuyama ressalta a importância de sua definição de *'capital social'*, para a compreensão das idéias.

“O capital social pode ser definido simplesmente como um conjunto de valores ou normas informais partilhadas por membros de um grupo que lhes permite cooperar entre si. Espera-se que outros se comportem confiável e honestamente, os membros do grupo acabarão confiando uns nos outros”, escreve. (FUKUYAMA. In: HARRISON, L. E. & HUNGTINTON, S. P. Org. 2002: 155).

Trata-se de *“uma capacidade que decorre da prevalência de confiança⁷ numa sociedade ou em certas partes dessa sociedade [...] criados e transmitidos*

⁷ Para Fukuyama, *“confiança”* é *“troca de informações”*, fio condutor que faz com que os indivíduos se sintam membros de uma comunidade: *“a expectativa que nasce no seio de uma comunidade de comportamento estável, honesto e cooperativo, baseado em normas [comuns] compartilhadas pelos membros dessa comunidade”*. (Id. Id. pp. 25-6, 41).

por mecanismos culturais como religião, tradição ou hábito histórico”. (Ibidem. Idem). Para ele as noções de hábito histórico e tradição não são contraditórias, uma vez que o conceito de ‘*democracia liberal*’ não é inteiramente moderno, mas baseia-se em especificidades culturais vinculadas a heranças ancestrais. Resume a noção de “*Capital humano*” como a “*capacidade das pessoas de se associarem umas às outras*”. Capacidade de associação humana, única capaz de realizar o elo entre sociedade civil, existência social e cultura, última representante das normas e valores éticos que tornam a vida em grupo possível, segundo relações de confiança e reciprocidade.

O acervo das obras de seguidores destas correntes se completa com os estudos de especialistas (inúmeros) latinoamericanistas, divulgados por institutos de pesquisa que se debruçaram na análise comparativa das sociedades, norteadora dos valores culturais e econômicos que dividem o planeta em “*sociedades industriais avançadas*” e “*sociedades industriais em desenvolvimento*”. Entre estes, repercutiu a metodologia desenvolvida na *Harvard Academy for International and Area Studies*, por Lawrence E. Harrison & Ronald Inglehart para as três primeiras séries da pesquisa *The World Value Survey* (WVS, 1981-1997), onde defendem os valores culturais como variável explicativa da “*ação política e social voltada para o progresso e o desenvolvimento econômico de sociedades avançadas*”. (New York: 2002. On_line)⁸. O argumento central da pesquisa considera o desenvolvimento econômico um processo cultural e um estado de espírito, de onde algumas sociedades teriam culturas favoráveis ou resistentes ao desenvolvimento humano. Conceitos como ‘*colonialismo*’,

⁸ O World Values Survey (WVS) reúne cientistas sociais de diversos países em uma rede mundial que estuda as mudanças de valores das sociedades no atual estágio da globalização e seu impacto na vida social e política de cada país. Reafirmando que “*o surgimento da sociedade industrial está ligado a mudanças culturais coerentes, que levam a abandonar sistemas de valores tradicionais*”, Ronald Inglehart, em “*Cultura e Democracia*” (2002) nos brinda com a apresentação da metodologia desenvolvida em colaboração com L. E. Harrison na realização do “*Mapa Cultural Global: 1995-1998*”, que combina indicadores econômicos como PIB, renda *per capita*, etc., associado a variáveis culturais. A partir de seu resultado, os autores dividiram os países em duas dimensões entrecruzadas: a) sociedades tradicionais e seculares racionais; b) sociedades de sobrevivência e auto-expressão de valores. São ‘*sociedades tradicionais*’ as que apresentam valores fundados no autoritarismo e tradicionalismo familiar (rejeitando divórcio, aborto, eutanásia, suicídio, etc). Estas sociedades se definem como “*ultranacionalistas*” e defendem relações oligárquicas conservadoras, ao contrário das “*sociedades seculares racionais*” (*item a*), que se baseiam no respeito às questões de gênero, identidade, direitos civis, diversidade cultural e são mais democráticas e tolerantes. A dimensão combinada do *item b* faz com que as transições da sociedade industrial para a sociedade pós-industrial polarizem valores de sobrevivência que se chocam com os valores de auto-expressão (valores democráticos) ligados a valores subjetivos de bem-estar, auto-expressão e qualidade de vida. (INGLEHART, R. Loc.cit. In: HARRISON, L. E. & HUNGTINTON, S.P. Org. Op.cit. pp. 138-51).

'imperialismo' e 'dependência', portanto, são insuficientes para explicar a pobreza estrutural de determinados países em detrimento de outros. (HARRISON, L. E. "Introdução". In: HARRISON, L. E. & HUNGTINTON, S. P. Org. Op.Cit. 2002: 17-36).⁹

Apesar de reconhecer a modernização como um processo não linear, os autores consideram que existem sociedades que passaram por verdadeira revolução cultural e atingiram os valores de conhecimento e auto-expressão (valores materialistas e pós-materialistas) que envolvem uma consciência global quanto à proteção ambiental, tolerância às diversidades e participação efetiva das minorias (estrangeiras, raciais, gênero etc) na vida econômica e política, elementos necessários para o estabelecimento de verdadeira sociedade democrática. *Ephorat moderno*' da democracia representativa vista como agência individual, nessa linha teórica de pensamento, as lutas de classe são apaziguadas através de verdadeira *ética da convicção*, que estabelece laços de solidariedade, reciprocidade e cooperação comunitária quase orgânica entre o capital e os trabalhadores. Finalidade última em si, os laços comunitários direcionam as sociedades para uma nova divisão de trabalho, flexibilizado e universal, fundamentado na naturalização do capital social humano como tendência natural dos homens de boa fé maximizarem sua satisfação pessoal material.

Norberto Bobbio, em "Os intelectuais no poder" (1.e. 1993) fornece uma resposta epistemológica a estas questões. Sua análise sobre o papel dos intelectuais nos estudos de política e cultura indica a diferença entre intelectuais, em tanto que ideólogos ou especialistas, cujo pensamento vai além da dependência ou independência das lutas pelo predomínio de classes sociais determinadas e a divisão em especialistas técnicos, utópicos e humanitários, ideólogos ou intelectuais orgânicos, no sentido *gramsciano*.

"Como sempre a realidade social não é uma linda esfera tão perfeita e acabada que se possa dividi-la em dois hemisférios tais que couber em um e não em outro.

⁹ A aplicação desta metodologia encontra-se em várias pesquisas desenvolvidas sob auspícios do BIRD e Banco Mundial na CEPAL, OIT, FLACSO e universidades argentinas, que associam indicadores econômicos (PIB, renda *per capita*, etc) a uma série de variáveis culturais, a exemplo de Daniel ARROYO, *Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina*. (FLACSO, 2003. Texto 20 p. On_line). Também nesta direção, os relatórios anuais produzidos pelo Banco Mundial e BIRD, tais *A Política das Políticas Públicas* (2006). Para a crítica à metodologia dos relatórios do Banco Mundial e organismos correlatos, ver Michel CHOSSUDOVSKY (*A globalização da pobreza*, 1999) e J. E. STIGLITZ (*A globalização e seus malefícios*, 2002).

A distinção entre princípios, que são acolhidos sem que se levem em conta as conseqüências imediatas, os conhecimentos técnicos, que são aceitos unicamente com vistas de resultado, não é tão definitiva que permita uma separação igualmente profunda das discussões”. (BOBBIO. Loc.cit. *In: O Filósofo e a Política*. 2003: 473).

Porém, Inversamente do técnico puro, que põe sua capacidade a serviço do poderoso sem se questionar acerca da legitimidade dos fins, o utópico é um ideólogo que nunca põe os pés no chão, *“um satélite artificial que não conseguisse comunicar-se com quem o mandou para o espaço giraria no vazio, estaria perdido”*. Mas o ideólogo não se encontra imerso em um céu de princípios que o põe fora da realidade, uma vez que deve descer à terra. *“Neste personagem, escreve Bobbio, a separação entre fins e meios é absoluta.”* (Idem. *Ibidem*).

Guillermo O’Donnell também realiza importante discussão acerca do papel da democracia no desenvolvimento econômico dos novos (velhos) países. Ao analisar os estreitos limites dos impactos doutrinantes das proposições neoliberais sobre os governos dos Estados da América Latina, demonstra que a democratização trouxe pouco ou quase nenhum benefício aos regimes políticos desses países e questiona o conceito de cidadania liberal (liberista) como *“uma alavanca para a projeção democrática para além de outras esferas onde o poder político é exercitado”*. (O’DONNELL, G. “Human Development, Human Rights and Democracy”. *In: O’DONNELL, G.; VARGAS CULLELL, J. V. & IAZETTA, O. Ed. The Quality of Democracy*. 2004:12-3).

Considera que o conceito de ‘democracia’ deve ser definido de acordo com a agência individual de cada sociedade, em que a desigualdade se faz presente. O que torna mais problemática a análise dos obstáculos para a institucionalidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos, porque as conquistas do cotidiano dos indivíduos estão ligadas à própria história das lutas políticas e sociais, como indicam os exemplos do Chile de Salvador Allende, e as experiências *‘barriais’* argentinas e chilenas, nos períodos das lutas (e conquistas) dos movimentos operários na América Latina, anterior às ditaduras e processos de redemocratização.

A suposta universalização da democracia e seus valores, ainda é terra incógnita, indicando que a complexidade da discussão democrática ultrapassa os

limites das ideologias e idéias puras e não se pode ignorar, na *equalização dos valores* da democracia (tido como “modelo globalizante” pelos neoliberais), que as experiências democratizantes, co-dependentes do desenvolvimento econômico (mas sem se restringir a eles), dos valores ético-universais da democracia, só podem ser apreendidas dentro do projeto específico de cada sociedade, vinculado ao evoluir político e institucional de cada país. Conseqüentemente, qualquer parâmetro comparativo entre sociedades desiguais, formalmente definidas como ‘democracia’, tem um apelo moral objetivo bem direcionado, através do qual os indivíduos depositam seu projeto societário. Nesse sentido, a substituição da democracia como luta política, não se confunde com a naturalização conceitual da democracia representativa em tanto que liberdade de mercado, considerada ‘quase’ sinônimo de equidade social, igualdade de oportunidades e desenvolvimento econômico, pelos autores liberalistas.

Entretanto, do ponto de vista societário, falar em desenvolvimento econômico e em distribuição de renda e riqueza, não significa falar necessariamente em democracia.¹⁰ Governos podem ser autoritários e destituir os cidadãos dos direitos civis e políticos, ao mesmo em que realizam, no campo social, medidas redistributivas de geração e partilha do ganho social através de um social-desenvolvimentismo autoritário. Nesse sentido, a história dos totalitarismos nas várias sociedades é repleta de exemplos em que as crises econômicas, o aumento do desemprego e a miséria contribuem para a ascensão de líderes carismáticos, que instauram regimes totalitários.

De fato, os projetos liberalizantes das promessas modernizadoras laicas e universalistas, envolvendo as reivindicações de desenvolvimento humano como centro da sociedade, pilar do direito civil político da justiça distributiva (educação, saúde, lazer) se afastaram, no final do século XX, das concepções do Estado provedor/protetor (Estado social) emergido da crise dos anos trinta. Momento em que a própria positivação do liberalismo político, sinônimo de lutas político-ideológicas, no campo institucional específico e determinado da *res-publica*, buscou ir além dos particularismos contidos nos regimes políticos de mercado. Nesse sentido, o conceito de ‘*cidadania substantiva*’ de Theodor H. Marshall

¹⁰ Para Milton Friedman, “O importante não é redistribuir a renda, mas tornar o capital disponível em termos compatíveis, tanto para o investimento humano quanto para o físico”. (FRIEDMAN. Idem: 97).

(*Cidadania, Classe Social e Status*, 1950), apesar dos desvios de sua concepção histórica, ultrapassa a discussão permitida pelo conceito de ‘*cidadania formal*’, associada à condição do indivíduo membro de um Estado-nacional. A definição de Marshall nos leva a uma visão mais ampla do Estado de bem-estar social, expressa em uma cidadania com direitos mais coletivos e igualitários, o que nos afasta da acepção segmentada da questão social, vista por alguns teóricos sem os componentes político e jurídico da cidadania reduzida à dimensão *stricto senso* do ‘social’.

O conceito “*cidadania substantiva*” remete à tipologia ideal da *polis grega* como matriz da democracia, idealmente forjada na ‘*Politika*’ como sociedade (*oikomené* – mundo habitado pela pátria celestial). Porém, a visão grega da ‘polis’ acha-se baseada na inclusão de alguns pela segregação de outros – a base do ‘*antropos*’ mais elementar da vida de seus membros (expulsar tudo que nos é estranho e hostil ao grupo), que se define a si próprio ‘cidadão’, enquanto o ‘outro’ é considerado ‘bárbaro’. Para aqueles cidadãos (membros do grupo), o princípio da equidade exclusiva, porém, se forjava na Polis: *logos* (ordem do mundo desejado pelos deuses), *ethos* e *pathos* da relação política. Também, na antiga Roma, o sentido da cidadania romana contém os incisos da definição de bem-comum, incluindo os elementos unificadores das primeiras noções de ‘pátria’, conquistada pela autodisciplinarização de pertencimento a uma comunidade nacional romana. Na Modernidade, porém, a aceitação do sufrágio universal garantida pelo direito Constitucional de que ‘*todos são iguais perante a lei, sem distinção*’, só é simbolicamente válido pelo ‘Ideal’ de sociedade que a outorga em caráter de lei, o que inclui a aceitação das diferenças (étnica, religiosa ou outra) centralizada na idéia de ‘*justiça social*’, condição intrínseca, normatizada e institucionalizada pelo Estado de Direito, segundo o qual, promover e prover o bem-estar é regra societal e a desigualdade juridicamente aberrante. Rompe, portanto, com o princípio primário da alteridade mais elementar da unidade política dos homens em sociedade.

Sem embargo, a redução da conceituação de Estado contido nas abordagens liberistas dos ‘novos culturalistas’, não se confunde com a discussão política sociológica da universalidade ou relatividade dos direitos civis universais referentes ao desenvolvimento humano e suas conquistas. Mas reivindica e

questiona o próprio conceito das premissas universalizantes institucionalizadas em um campo político fundado nas condições básicas de bem-estar, reduzindo os indivíduos a meros agentes de um sistema hegemônico que restringe o campo da conflitividade democrática (poder de impedimento) a uma “*esfera impolítica*”, limitada pela ordem econômica dos mercados.

O conceito de “*impolítica*”, desenvolvido por Roberto Espósito (*Catégories de l’Impolitique*, 1.e. 1988) e retomado por Pierre Rosanvallon (*La démocratie inachevée*. 2000), emerge da necessidade de aprofundar o entendimento da atuação de novos agentes nas sociedades, expresso na ausência da apreensão global dos problemas econômicos e sociais do capitalismo, em escala mundial, universo comum aos agentes das contra-democracias. A análise de Rosanvallon reflete as leituras dos trabalhos de Michel Foucault sobre governabilidade moderna, configurada na atuação social de agentes políticos dissociados da Política. O que levanta um problema de ordem diversa ao das instituições democráticas provocado pelo esvaziamento do espaço público, refletido no encolhimento dos governantes perante os ditames dos agentes *aeconomicus* do mercado financeiro. Este encolhimento amplia o fosso das distâncias entre a sociedade civil e as instituições, que caracteriza as práticas de “*apropriação de contra-poderes que desvalorizam e minam o poder legal da política e dos políticos*”. (ROSANVALLON. 2000: 28-9. Tradução nossa).

Sem embargo, os mecanismos dos processos desestruturantes das relações de Estado (agente político), mercado (agente econômico) e instituições - entre elas a democracia e sua correlata, a sociedade civil, expressa por Foucault - sobre as quais se assenta o fundamental conceito de *impolítica*.

Em *La contre-démocratie*, Rosanvallon distingue os conceitos de ‘*despolitização*’, no sentido de ausência de interesse dos assuntos públicos, e ‘*impolítica*’, ou seja, a falta de compreensão global relativo aos problemas comuns que atingem o cidadão e a cidadania. Face à articulação hegemônica da atuação dos agentes econômico-financeiros, o *poder reativo* da sociedade civil organizada é impedido de se transformar em resposta ao mito do cidadão passivo apolitizado, enquanto no campo político o Estado aparenta estar visivelmente esvaziado de sentido. (ROSANVALLON. 2006: 28-30).

O que então terá mudado em relação à estruturação dos movimentos sociais, partidos políticos e sindicatos? Para Rosanvallon, a indicação de que os movimentos sociais não mais se encontram forjados em diferenciações de classes sociais ou em relações corporativas, é demonstrado no surgimento de novas identidades coletivas (minorias sexuais, movimentos feministas, ecológicos etc) e em “*militâncias morais engajadas*”, regidas por novos campos reivindicatórios de contra-poder.¹¹ Estas formas não institucionais de atuação democratizantes se configuram uma resposta à desconformidade da relação entre democracia teórica, capitalismo e práxis. A impossibilidade mesmo de estes agentes vislumbrarem, de maneira não compartimentada e fragmentada as promessas de bem-estar e se apropriarem de experiências coletivas comunitárias, por meio de redes sociais mais amplas, articuladas em torno de supostos novos ‘grandes projetos’, reflete a incapacidade dos partidos políticos e do próprio Estado em darem uma resposta positiva às crises do capitalismo. O que, em síntese, permite a conquista de poderes parcelares de vigilância e controle social local (poder gestor e comunitário), refletido em formas não institucionais de práticas democráticas.

Nessa realidade se integram os discursos teóricos que discutem as questões do ‘esvaziamento da política’, a ‘apatia política’, o ‘niilismo discursivo’ e a ‘despolitização’, indicadores do declínio das práticas políticas cidadãs. Rosanvallon interpreta estes conceitos como a nova onda de um contrapoder democrático por parte da sociedade civil organizada, reativo à crise dos Estados nacionais, nos quais governantes, ‘incapacitados’ de atenderem às demandas dos cidadãos, não conseguem firmar os compromissos assumidos com seus eleitores após as eleições. Ou seja, o estado de direito subordinado à nova ordem econômica permite uma *nova percepção social e política* que rompe com a noção da ‘maioria soberana’ (poder de direito pelo voto universal) através de uma relação de ação reativa no exercício democrático de redução do poder soberano do Estado. Dentre as formas não institucionais de *contrapoder*, no espaço da soberania popular, situa-se a figuração do ‘*cidadão vigilante aos abusos de*

¹¹ Ver o conceito de ‘contra-poder’ em Michel Foucault, as importantes obras publicadas de dois Cursos lecionados no Collège de France, em especial, *Il faut défendre la société, 1975-1976*. (Paris: 1977); e *Naissance de la Biopolitique, 1978-1979*. (Paris: 2004: 121-287).

poder, que evoca a figuração de “Alain”, homem comum que, segundo o modelo de Rosanvallon, encarna o espírito republicano de tudo aquilo que o século XIX gerou de mais autêntico e generoso.

No capítulo « *Les acteurs de la surveillance*” (Rosanvallon. Idem: 63-79), “*le citoyen vigilant*” (pp.64-6) exemplifica a alienação do “perfeito cidadão” gerado pelo “*espírito republicano do século XIX*”, para quem “*a República não é somente um regime, mas um modo de legitimação e de organização dos poderes, inseparável de uma moral pública e de um comportamento cívico*”. (Id. Id. p.64). Retoma, através do personagem, Alain, a idéia de ‘democracia’ como “*esforço perpétuo dos governados contra os abusos de poder*”, em que o poder, na democracia, é essencialmente “*um poder de controle e de resistência*”. Expressão da conquista do sufrágio universal e do poder de veto da maioria, o “*cidadão vigilante*”, em sua capacidade coletiva de dizer ‘*não*’ (poder de sanção e veto), que lhe dá direito à resistência e à mobilização, tem ‘*poder de obstrução*’. Porém no espaço diferenciado da inquietude cívica, o “*cidadão vigilante*” se torna um cidadão cansado e sem sonhos. (Id. Id. p.65).¹²

Essa análise conforma o pano de fundo para a compreensão das atitudes individuais espontâneas dos movimentos reativos e dos sentimentos dos indivíduos na atual etapa definidora da crise social dos estados democráticos, dentro da história maior do processo de racionalização da ‘modernidade’. A crise reflete as promessas não cumpridas de progresso social, incluindo avatares modernizantes de igualdade social, bem-estar material e desenvolvimento humano, próprio aos anseios de igualdade/cidadania cívica, política e social dos indivíduos.

Todavia, face ao refinamento conceitual do fundamental conceito de ‘*impolítica*’, nos perguntamos se a distância que Rosanvallon estabelece entre a contradição da teoria democrática (Estado de Direito) e a prática política dos governantes, em sua crítica às desconformidades (formas não-institucionais de participação democrática dos contra-poderes da sociedade civil), não oculta a questão chave da dimensão e dos limites da democracia formal participativa, em

¹² A ação do militante, moral ou social (sociedade civil), pelo ‘*poder de julgamento*’ através das pressões sociais e denúncias - figuração ideal do júri norte-americano que, em tese, protege os cidadãos contra os abusos do governo e legitima o poder representativo (Id. Id. p.226) ou, de maneira mais espontânea, os “*piqueteros*” Argentinos.

que o ideal democrático é vazado por desconformidades, cuja prática em sua realização não conforma. Dado que a sociedade civil não substitui a categoria do Estado regulador e nem as classes sociais, como unidade e massa, na apropriação dos espaços públicos, o campo da atuação social do chamado ‘Terceiro Setor’ é limitado e não substitui o campo institucional das políticas públicas (Estado). Em correspondência recente mantida com o historiador argentino León Pomerantz, acerca do processo reducionista que atinge a consciência política dos cidadãos e suas limitações, este afirma:

“porque en el capitalismo que adopta en la democracia la igualdad cívico-jurídica que idealmente uniformiza a todos en la condición de ciudadano está en contradicción con la desigualdad económica, expresada en las clases sociales y sus antagonismos. Los iguales en derechos y deberes son desiguales en el acceso a los bienes materiales y culturales de que dispone la sociedad. Con la siguiente salvedad: la igualdad en el concepto de ciudadanía en la práctica funciona de manera menos igualitaria de cómo lo quieren las constituciones, los códigos y las leyes: el capitalismo democrático es un sistema de dominación”. (POMER. Buenos Aires, 21/04/2010).

Referindo-se ao vínculo existente entre o binômio ‘governante’ e ‘governados’, regido pela natureza dos ‘dominadores’ e ‘dominados’, Pomer assevera que *“El mito del ciudadano pasivo es más que un mito: es una realidad. Está en la naturaleza del poder estimular la pasividad”*. (Ibidem. Ibidem).

Michel Foucault (*Naissance de la Biologie*. Op.cit., em Aula proferida em 04/04/1979), reflete sobre as limitações do poder soberano popular imposto pelos interesses econômicos na direção do Professor León Pomer.¹³ Segundo Foucault o espaço da soberania popular não conforma em uma ampla participação da sociedade civil, porque este espaço é o mesmo dos homens econômicos (homens de direito). Diz mesmo, a emergência da sociedade civil como novo objeto e novo domínio não conforma, porque este domínio *“na arte de governar ou dominar”* já está ocupado pelo espaço privado da soberania econômica. Porém, na relação entre a sociedade civil e o *homo aeconomicus*, afirma, os dois conceitos são indissociáveis e fazem parte do conjunto tecnológico da governança liberal (a democracia e a autonomia de independência na arte liberal de governar, face aos ditames *aeconomicos*): *“para que a arte de governar guarde sua especificidade e*

¹³ O Professor León Pomer nos permitiu utilizar sua carta.

sua autonomia em relação à ciência econômica [...] é preciso dar à arte de governar uma referência, [...] um campo de referência novo, uma realidade nova sobre a qual se exercerá a arte de governar, e este novo campo de referência é, acredito, a sociedade civil.” (Id. Id. p.299. Trad. nossa).¹⁴

Mas Foucault não confunde os conceitos de ‘democracia’ (governo) e ‘sociedade civil’ (direito de inclusão), pois para ele, a ‘sociedade civil’ não é uma idéia filosófica, mas um conceito compreendido dentro da tecnologia governamental da arte de governar,

“cuja medida racional deve se indexar juridicamente a uma economia entendida como processo de produção e de troca. A economia jurídica de uma governabilidade indexada à economia econômica: este é o problema da sociedade civil e eu creio que a sociedade civil que, em seguida, rapidamente será chamada a *sociedade*, o que no século XVIII se chamava de *nação*; por outro lado, é o que vai permitir uma prática governamental e uma arte de governar, uma reflexão sobre essa arte de governar, portanto a uma tecnologia governamental, uma autolimitação que não transgride nem as leis da economia nem os princípios do direito, ...”. (Id. Id. p.300. Trad. e grifos nosso).¹⁵

No entanto, o *homo aeconomicus* e a sociedade civil são dois elementos indissociáveis: “O *homo aeconomicus* é o ponto abstrato ideal e puramente econômico, que povoa a realidade densa plena e completa da sociedade civil”. (Id. Id.). Se, por um lado, “a sociedade civil é síntese espontânea e subordinação espontânea”, por outro, nesta subordinação há um elemento que adquire importância, ele próprio o princípio da dissociação. A saber, “o interesse, o egoísmo do *homo aeconomicus*”. (Id. Id. pp.308-9). Egoísmo também de poder. Nesse sentido, “a sociedade civil não é humanitária, ela é comunitária”. E esta

¹⁴ “... pour que l’art de gouverner garde sa spécificité et son autonomie par rapport à une science économique, [...] il faut donner à l’art de gouverner une référence, [...], un champ de référence nouveau, une réalité nouvelle sur quoi exercera l’art de gouverner, et ce champ de référence nouveau, une réalité nouvelle sur quoi s’exercera l’art de gouverner, et ce champ de référence nouveau, c’est, je crois, la société civile. »

¹⁵ “... dont la mesure rationnelle doit s’indexer juridiquement à une économie entendue comme processus de production et d’échange. L’économie juridique d’une gouvernabilité indexée à l’économie économique : c’est cela le problème de la société civile et je crois que la société civile, ce qu’on appellera d’ailleurs très vite ensuite la société, ce qu’on appelait à la fin du XVIIIe siècle la nation, d’ailleurs, tout cela c’est ce qui va permettre à une pratique gouvernementale et à un art de gouverner, à une réflexion sur cet art de gouverner, donc à une technologie gouvernementale, une autolimitation que n’enfreint ni les lois de l’économie ni les principes du droit... ».

sociedade se configura na família, na aldeia, na corporação e em todos os níveis do sentido liberal de nação. (Id. Id. p.305).¹⁶

Sem embargo, Foucault constata não poder haver força reativa da sociedade civil organizada fora do campo estatal, porque apesar do homem econômico precisar do pacto social com o Estado, enquanto indivíduo ele não se separa da sociedade política nem do espaço público. Posto nesses termos, a recorrência da desigualdade da pobreza (barbárie), no empreendimento de liquidação do outro, não encontra legitimidade ou sentido fora das diferenças do princípio dialético e ontológico da condição humana da desigualdade disjuntiva da condição jurídica que a forjou. Na tríade justiça-estado-sociedade esta tensão é permanente. Não são ignotas, portanto, as implicações teóricas da grande discussão do *'pathos'* e do *'ethos'* do Estado na construção das condições de base para a igualdade, na qual as políticas sociais das sociedades se inserem na universalidade da igualdade jurídica.

A igualdade, porém, não pode ser dialeticamente antropomorfizada na realidade natural da *'díade estéril e esvaziada'* dos discursos da naturalização das desigualdades (pobreza). Como demonstra Norberto Bobbio, os propagadores dessa naturalização ignoram mais de dois séculos de lutas ideológicas que dividem os partidos em *'direita'* e *'esquerda'*, seja no campo histórico dos totalitarismos e autoritarismos de Estado, seja no campo das lutas de classes transformadas em *'sociedades-comunidade'*. Porém a crítica não vale somente para os pensadores neoliberais.¹⁷ O princípio vale também para a distinção do *'ethos'* de esquerda e direita feita por muitos teóricos políticos, na díade ou antítese argumentativa das utopias das chamadas *'esquerdas'*.¹⁸ Entretanto *'díades'* somente ocorrem se as idéias forem consideradas apenas em algumas dimensões. Caso contrário elas seriam como *"caixas vazias"* e *"não teriam mais nenhum valor heurístico ou classificatório, e menos ainda valorativo."* (BOBBIO. *Direita e Esquerda*. 2001: 50).

¹⁶ *"Eis o segundo caráter da sociedade civil: uma síntese espontânea no interior da qual o laço econômico encontra seu lugar, mas que o laço econômico ameaça sem cessar"*. (Id. Id. p.307. Tradução nossa). *"Voilà donc le deuxième caractère de la société civile: une synthèse spontanée à l'intérieur de laquelle le lien économique trouve sa place, mais que le lien économique menace sans arrêt."*

¹⁷ Referimo-nos às teorias de Fukuyama, Huntington e seguidores.

¹⁸ BOBBIO. Op.cit. "Introdução à nova edição, 1999" em resposta a Perry Anderson, pp.7-24, e "Resposta aos críticos, 1995", pp.25-43.

De fato, o que define o debate das idéias entre as duas correntes (esquerda-direita, pólos apostos de oposição), tem a ver com uma hermenêutica de pensamento diferenciado pela dialética (a “negação da negação”) onde a composição de saberes se distinguem em algumas dimensões. A primeira dimensão diz respeito à “*crise de ideologias*”, crise de falsa consciência porque “*A arvore das ideologias está sempre verde*” (p.51) e faz parte do motor da história dos homens em todos os tempos, tempos de paz, de crise ou guerra.¹⁹

Partindo dessa premissa, constata-se que quando os ‘novos’ culturalistas falam da “*crise ideológica*”, eles exercem ‘falsa consciência’ por meio de miríades discursivo-conotativas, unificadas de embates e princípios valorativos opostos (esquerda x direita) que, embora digam respeito aos problemas de um mundo concreto, ficam reduzidos a contrastes de fundo, superados na exterioridade do ‘*pathos*’ ideológico da ilusão tecnocrata do consenso. A crise da ideologia opera *per se*, no interior da própria ideologia e a distinção se dá “*na indicação de programas [políticos e de governo] contrapostos com relação a diversos problemas cuja solução pertence habilmente à ação política, contrastes não só de idéias, mas também de interesses e valorações a respeito da direção a ser seguida em toda sociedade, [...] que não vão desaparecer*”. (Id. Id. pp.51-2).

Esta dimensão se aplica às pesquisas de WVS que buscam mensurar e codificar valores subjetivos sócio-culturais, indicadores de “boa” sociedade, sinônimo de boa governança, grau de democracia, confiabilidade dos mercados e bem-estar, sofisma com o qual se procura dar às ciências sociais um ar de incontestabilidade próprio das ciências físicas e matemáticas. Porém, como mensurar matematicamente questões de gosto (*Gustave Le Bon*), satisfação ou bem-estar de uma sociedade, sem cometer o pecado de ‘díade’? Apesar dos índices como os da CEPAL, ONU, IDH, GINI serem considerados instrumentos confiáveis válidos, pelos quais as Ciências Sociais definem o atraso e o progresso de determinado país em relação a outro, a determinação de parâmetros que

¹⁹ MARCUSE, H. *A ideologia da sociedade industrial*. (1.e. 1964). Rio de Janeiro: 1967: 130-5, ao discutir as formas da realidade das idéias, em um mundo dividido, em sua dialética, pela metafísica aristotélica, afirma: “*Assim, há contradição em vez de correspondência entre pensamento dialético e a realidade em questão; o verdadeiro julgamento não julga a realidade em seus próprios termos, mas em termos que visualizam sua subversão. E nessa subversão a realidade chega à sua própria verdade*”. (p.132). Referindo-se às interpretações acerca da redefinição das necessidades materiais das sociedades unidimensionais capitalistas, é ainda mais conclusivo: “*Não estão em jogo problemas de psicologia nem de estética, mas a base material da dominação*”. (Id. Id. p.226).

determinam uma 'boa sociedade', medido pelas tablitas dos discursos da tecnicidade estatística e sua instrumentação logarítmica, estas análises expressam, muitas vezes, 'falsa consciência'. Problemática que não aparece de forma clara para muitos pesquisadores que discutem, na atualidade, os valores democráticos das sociedades, exemplificados por meio de 'boas ações sociais' erigidas como modelos a serem seguidos. Porém na tríade particular-universal das diferenças (alteridade), estes campos se apresentam tão clivados como qualquer outro.

A segunda dimensão, apresentada por Bobbio, diz respeito às formas pelas quais as sociedades se tornam mais complexas nas chamadas 'democracias de mercado', convergentes/divergentes aos pluralismos dos discursos polifônicos políticos de movimentos, classes e partidos. Estes discursos não se afastam de uma linguagem triádica comum à zona intermediária da *Terceira Via ou Terceiro Inclusivo*.²⁰ Para o autor, o pensamento dos militantes destas "Terceiras Vias" vai desde a "direita camuflada de esquerda" até a "esquerda conciliadora de direita", unidos pela dialética do "quid novum político da síntese" camuflada dos opostos políticos até os "Terceiros Inclusivos": "O Terceiro Incluído apresenta-se sobretudo como práxis sem doutrina, o Terceiro Inclusivo, sobretudo como doutrina em busca de uma práxis que, no momento em que é posta em operação, se realiza como posição centrista". (Id. Id. p.57).

Para nós, entretanto, a dialética (direita e esquerda) não é somente "quid novum político da síntese", mas também 'quid novum político da disjunção'. Posição sustentada no individualismo decantado como contingência, acortinada pelo véu do 'quid novum político liberal' representado como natural, que permite contingenciar as tensões da conflitividade social. e, na abstração do cotidiano do mercado como díade distópica da entidade econômica, consegue-se integrar o campo político e ideológico (contingenciado, no sentido *latu*) do capitalismo ampliado e explosivo. (HELLER, A. & FEHER, F. *A condição política pós-moderna*. [1.e. 1987]. 2002: 32-5; 44-8).

Nesse sentido, pensar o 'fim da história como fim da luta de classes', no campo dos conflitos da nova classe salarial, definidora da pobreza como

²⁰ Bobbio define o 'Terceiro Inclusivo' como a "tentativa de Terceira Via de uma posição diferentemente da do centro, [que] não está no meio da direita e da esquerda mas pretende ir além de uma e de outro". (Id. Id. p. 56).

centralidade, esvazia a compreensão do evoluir da chegada ao poder de uma nova classe política e econômica, e a dominação exercida por um capitalismo desigual de mercado, em tanto que sistema hegemônico de dominação de uma tensão que se torna cada vez mais complexa e que transforma as sociedades (fetichização das relações mercantis e da própria sociedade, em Marx).

1.3. OS PROGRAMAS SOCIAIS: À CONTRAPELO DAS CORRENTES CULTURALISTAS

O *modus operandi* do capitalismo globalizado envolve todas as esferas da sociedade (campos da política, economia e instituições sociais), ampliando a dimensão planetária dos conflitos e dependências que subordinam a ‘humanidade’ como parte de um “*mundo sem fronteiras de cidadania planetária*”. (GADELHA, Nair A. F. “Fundamentalismo e guerra: aspectos do mal-estar da pós-modernidade”. 2004: 85-100). Nessa relação tripartite da definição do que é universal, particular e humanitário, e respeito às diferenças (alteridade e tolerância), economia é política e sociedade, mas não o inverso, porque o *quid individualista* do pluralismo discursivo na política não conforma a nova cidadania planetária, já que o agente individual é econômico, não político.

Diante dessa realidade, resta aos cidadãos contestarem as injustiças no interior de instituições desiguais e dos grupos que as compõem. Porém nem todos os exemplos são evidentes, como é o caso das frentes e posições políticas de alguns partidos, como o Partido Verde, situado em vários países, cujo ponteiro de indefinição genérica de defesa do meio ambiente não se inclui na relatividade das definições ‘direita’ e ‘esquerda’.²¹ Nesse posicionamento também se inclui a atuação das ONG’s, muitas das quais utilizam o argumento de repartição social das comunidades (apropriação coletiva dos meios de reprodução imaterial do

²¹ O lado *light* da ‘nova esquerda’ atraída pela propaganda universalista de “cambiar o mundo sem tomar o poder” (John Holloway) e a crença de que “*somos todos multidões porque specie aeternitatis da interação das forças históricas*”, idealizadora das utopias da possibilidade de existência de uma liberdade absoluta acessível a todos os sujeitos sociais singulares, reunidos em uma mesma comunidade social mundial, se choca na tríade do particularismo ontológico da própria modernidade e integra esta concepção. A crítica às posições defendidas pelo militante irlandês John Holloway, *Cambiar el mundo sin tomar el poder* (2002), em BORÓN, A. A. “Poder, contra-poder y antipoder. Notas sobre un extravío teórico político en el pensamiento crítico contemporáneo”. In: HOLLOWAY, John. 2006. in Anexos, pp. 127-47. De mesmo, BOBBIO. Op.cit. 2001: 58-60.

bem comum) para introduzir o ingrediente, por elas considerado necessário, de gerenciamento gestor empresarial. O que lhes permite converter os produtos do artesanato de comunidades tradicionais locais, como rendadeiras do Nordeste do Brasil, ou os produtos de grupos indígenas, de várias etnias, na presteza de transformá-los em uma mesma grande 'comunidade social', para venda destes produtos, 'politicamente corretos', distribuídos por milhares de lojinhas espalhadas em várias localidades (e países), tornando difícil definir o que pertence às coletividades e a estas empresas-ONGs.²²

Investidas da autoridade de agentes intermediadores da conflitividade social, própria às desigualdades provocadas pela voragem capitalista, o exemplo das ONGs auxilia a compreender o quadro das ações assistenciais e do campo intermediário da ajuda assistida, no que tange o acesso aos equipamentos sociais público-estatais institucionalizados, pelas experiências afirmativas da pactuação possível entre Estado, Mercado e Sociedade. De fato, as políticas públicas dos sistemas de planejamento social perpassam as relações burocrático-institucionais entre os agentes das mudanças (ONGs) e o grupo a ser atendido. Os repasses dos recursos financeiros são complexos e as políticas de contingenciamento efetuadas pelas "reformas de Estado" dos países latino-americanos indicam como as políticas sociais se viram obrigadas a aderir aos contornos destes projetos de 'reengenharia estatal'.²³ Contingência inerente ao processo de acumulação do capital em escala universal, as reformas alteram o campo das conquistas sociais, tencionando duas frentes opostas que se unem: o campo dos benefícios (assistência) e o campo dos direitos (universal).

Face aos efeitos desestruturantes da globalização, com base nas sociedades organizadas em rede (M. Castell, *Fim do Milênio*. 1999. 3 v.), os

²² ONGs e instituições benevolentes operam como verdadeira empresa capitalista na relação comunidade econômica-empresa-lucro-distribuição de dividendos e acumulação, sob pretexto de que o dinheiro arrecadado deve 'financiar' uma estrutura e quadro de funcionários (especialistas fixos), que realizam a mediação institucional com as comunidades envolvidas (grupo focal ou *stakeholders*), proporcionando verdadeiro *empoderamento dos lucros* intermediados pela empresa-instituição, que repassa às comunidades parte do dinheiro arrecadado (lucro), em quantidades monetárias fixas definidas pelo poder central da instituição.

²³ BIRD. *Memorando do Presidente do Banco de Reconstrução e Desenvolvimento para os Diretores Executivos sobre uma Estratégia de Assistência a Países do Grupo Banco Mundial para a República Federativa do Brasil*. 6 de Junho, 1995. Washington, DC. 1995. [34 p. + Anexos]. A leitura deste documento, que será analisado nos capítulos seguintes, indica a necessidade de acompanhamento das pautas das agendas financeiras internacionais, acerca dos embates envolvendo descentralização política com participação ampliada da sociedade civil/empresarial.

discursos polifônicos que permeiam o ponto de inflexão das *resistências reativas* das sociedades, em direção pendular à aceitação das reformas do Estado Mínimo, abrem caminho para a instrumentalização da questão social e das ações políticas de defesa dos direitos dos cidadãos. Ao mesmo tempo, as frentes que consideram perenes os benefícios sociais definidos pelas urgências sociais conflitivas do cotidiano, congregam visões críticas e acríicas do grupo, favoráveis ao encolhimento dos espaços públicos e à privatização dos recursos naturais econômicos, pertencentes às comunidades e aos Estados, mesclando os discursos utopistas com aproximações da ideologia liberal conservadora, em favor da adaptabilidade por uma cidadania pro-ativa à sua própria desestruturação, porque focada na inevitabilidade da relação distópica de um mundo que perde visibilidade. (Idem. Idem. v.3: 411-39).

Referindo-se à discriminação negativa dos cidadãos, um outro Castels escreve em 2007:

“Um proletário, um camponês pobre, um trabalhador diarista só são fracamente cidadãos, mesmo muito tempo após a supressão das barreiras censitárias que restringiam o direito de voto [na França]. Eles estão a mil léguas de distância da concepção do indivíduo cidadão, que figura no frontal da Declaração dos Direitos do homem e do cidadão. E, evidentemente, mais ainda o selvagem, o escravo, o indígena, não são cidadãos. [...]. A *‘modernidade liberal restrita’*, portanto, abriu uma concepção extraordinariamente estreita da cidadania ». (CASTELS, Robert. *La discrimination négative*. 2007: 114-5).

Também na América Latina, para além das doxas discursivas, existe um paradoxo de inversões entre as conquistas democráticas e as dinâmicas sociais dos Estados, que produzem e aumentam as grandes desigualdades. A necessidade de desvelar a instrumentalização das correlações de forças, tensões e contradições existentes por detrás das visões acerca dos programas sociais assistencialistas, levam a duas reflexões, uma política, outra histórica, que dizem respeito à conformação democrática. Nesse sentido, se constata na formulação dos programas sociais um elemento comum à busca de *alívio imediato* às condições de desigualdade e pobreza, pela *via ‘torta’* do *igualitarismo cidadão*, que concede um mínimo social (definido pelos governos) aos excluídos. Trata-se de estabelecer um *dique emergencial* de contenção às desigualdades no interior de dinâmicas, modulações e politização próprias a cada país. Porém, as ondas de

desigualdade e naturalização da pobreza, provocadas pelas acomodações do Capitalismo nessas sociedades, demonstram que o 'lugar' da ação política não está dissociado dos conceitos de classe ou de partidos políticos. Perpassa esta discussão a intenção implícita nos programas *Bolsa Família* (Brasil) e *Plan Família* (Argentina), escopo desta tese, de se diferenciarem tanto do populismo como do reformismo de Estado, por meio de uma mediatização ideológica que promove à figuração de grandes estadistas (grandes homens/mulheres de Estado), governantes em exercício que realizam concessões de benefícios, que não são transformados em direito (obrerismo/lulista-peronismo/kirchnerista).²⁴

Entretanto as mudanças estruturais da sociedade, pela via equitativa-cidadã, evidenciam que os *planos de inserção por ingresso, via um mínimo social*, não podem ser considerados fora da concepção de um sério projeto de redistribuição de riqueza. Esta verdade é encoberta pelas frias estatísticas dos discursos de institutos econômicos nacionais e internacionais, voltados para o crescimento das economias e que encobrem os componentes disjuntivos de realidades mais complexas. (FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. 5.e. 1969: 11-85).

Sem embargo, é na representação dos grupos de resistência de movimentos sociais específicos, que as relações se tornam mais visíveis. No caso Argentino, a análise da instrumentalização das políticas sociais (e suas

²⁴ É irônico que o sociólogo e ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, em entrevista realizada ao *Jornal Estado de São Paulo* (04/04/2010. *Caderno Aliás*, fl. J-4), acerca do lançamento de sua recente autobiografia, *Da reconquista da Democracia aos desafios globais*: tenha afirmado que “*hoje ninguém aqui é contra o capitalismo e sim contra o liberalismo*”. Responsável pela implantação das principais reformas do Estado mínimo no Brasil, Fernando Henrique obteve, através da aprovação do mecanismo de reeleição, que aprovou a recandidatura do Presidente da República em exercício para novo mandato presidencial de 4 anos, tornando-se o primeiro Presidente a ser reeleito. Reconhece ser o Brasil um país injusto porque “*não avançou suficientemente nos termos fundamentais de igualdade, justiça e equidade*”. Conclui que “*não é só fazer políticas sociais que mitiguem a desigualdade. É muito mais. Nem conseguimos ainda fazer com que todos acreditemos que somos iguais perante a lei, por exemplo*”. Pergunta “*Como é que se faz democracia, onde você não tem igualdade perante a lei?*” e responde, “*A sociedade brasileira aceita a desigualdade. E é indulgente com a corrupção*”. (sic). Em livro recém-lançado nos EUA, *The Accidental President*, ainda não publicado no Brasil, reconhece ter realizado em seu governo simples ‘*aggiornamento*’ na forma e não no conteúdo a estas questões, e afirma que “*a privatização não é ideal nem objetivo, é uma coisa pragmática*”. Para o ex-presidente e sociólogo, ‘*virtu maquiaveliana*’ não é ethos, mas capacidade de governar. Praticando um maqueavelismo às avessas, ele analisa que unindo em plena democracia as forças reais de decisão, se formou recentemente no Brasil uma ‘nova’ burguesia de Estado, que está “*se constituindo num golpe de poder que une setores do Estado com setores empresariais e os fundos [sociais e de pensão]*”. Esquece-se que a delegação de poder, em Maquiavel, baseia-se no princípio de que é na “*rappresentanza* [representatividade] que repousa a fortuna da virtú política” do poder soberano, único que pode produzir o bem coletivo da ‘*virtu*’ formativa entre o político e seu ‘*telos*’, finalidade que jamais é acidental. Em seu governo, porém, a ‘*virtu*’ se viu substituída por “*representazione*” (representação-imagem). A respeito, ESPOSITO, R. *Catégories de l’Impolitique*. Op.cit. pp.7-8.

mediações), assinaladas na capacidade cívica reativa de alguns setores da sociedade civil (conceito *gramsciano*) - caso dos “*piqueteiros*” e “*anarco-associativistas*” - fazem surgir novos atores políticos no cenário das disputas pelo exercício de um contrapoder, que inclui mediação e barganha na tentativa de sobreviver aos efeitos das contínuas crises produzidas pela voragem do capitalismo. “*Rebeldia do cotidiano*” é a palavra de ordem de muitos movimentos ‘espontâneos’ de base piqueteira. Não se pode, porém, deslindar o importante papel destes movimentos da sociedade civil, divorciado dos princípios pré-estabelecidos da ação política para sua instrumentalização (distopia), definida como antipoder (antiestado). Se o antipoder, como sinônimo de subordinação em relação à liberdade capitalista dos mercados, definidor da ideologia do pensamento único, é anticonsenso de que as promessas capitalistas são melhores do que as promessas democráticas (e a própria democracia), por gerar demanda e oportunidade em nome da liberdade (normalidade) do homem, a figuração de indivíduos voluntários, abnegados em realizar boas ações transformadoras, nos levaria à constatação de que as ações sociais deveriam se centrar não no *ethos do Estado* mas na revalorização do *ethos cristão da Caridade*. Porém, “ser voluntário” (autodefinidor de “ser” anti e apolítico) não significa “militante”. Essa palavra tão pouco corresponde ao papel de ‘técnico burocrata’, pois o ‘voluntário’ nada recebe em troca de seu trabalho. Apesar disso, ele não se enquadra na categoria de ‘autônomo’, pois vinculado a instituições consolidadas (organizações não-governamentais ou empresas/instituições filantrópicas beneficentes), integradas no circuito econômico das empresas que necessitam captar recursos para sobreviverem.²⁵

As tentativas de fortalecimento da cidadania e manutenção das garantias dos direitos sociais (possíveis), dispersos nas discussões acadêmicas através de foros locais nacionais ou internacionais, que pressionam por mudanças transformadoras em prol da cidadania, incorrem no erro de reduzir a questão social a um problema de alívio imediato. Ponto nevrálgico da capacidade das esquerdas produzirem *práxis e ação*, no campo maior da *Politika*, alçando a possibilidade (ideológica) da recolocação da conflitividade social no campo que

²⁵ ONGs e instituições filantrópicas se integram e operam na virtuosidade das relações técnico-burocráticas do Estado/Mercado, onde reivindicam a exclusividade do papel de porta-vozes das minorias de excluídos. Aprofundar a operacionalidade deste circuito seria objeto de nova tese.

Ihe é devido, isto é, o da própria política. Não obstante, o ponto profícuo da distopia que permeia as mudanças de paradigmas em torno do liberalismo conservador de Estado, nas últimas décadas, tem influenciado os embates (e combates) políticos de militantes, partidos e movimentos de esquerda e suas organizações.

As transformações ocorridas a partir da abertura e redemocratização da ex-URSS e países da Europa centro-leste, reforçaram a hegemonia dos EUA, abalando as ‘certezas’ pseudo-revolucionárias de muitos intelectuais e militantes de esquerda. Acontecimentos que mesmo se considerados em seu modismo nano-teórico, ajudaram a ampliar a influência decisiva do culturalismo conservador sobre a América Latina e a própria militância dos quadros das esquerdas, que parecem terem aderido aos discursos da inevitabilidade sistêmica dos mercados. No campo dos embates teóricos, pode-se citar o exemplo das discussões em torno do libelo pós-moderno do militante irlandês John Holloway, *“Mudar o mundo sem tomar o poder. O significado da Revolução hoje. Seja Político”* (2002). Apontando as mudanças de ação no surgimento de ‘novos’ movimentos sociais (*aymorés* bolivianos, *piqueteiros* argentinos, *zapatistas* mexicanos), Holloway trouxe à cena a discussão da problemática ‘*localismo-comunidade-descentralização*’.

Apesar de não haver penetrado no Brasil, a influência deste libelo foi profícuo entre os militantes de esquerda dos países vizinhos, difundindo as ‘certezas’ de que existem alternativas ao Estado que se define pela supressão da autodeterminação social pelo capitalismo, do direito de dizer “não” e pela prática cotidiana da negação antipolítica partidária.²⁶ Segundo Holloway, a base revolucionária não está na execução de grandes “*utopias marxianas*”, mas no cotidiano do “*revolucionário fetichizado*”, ultrapassando os movimentos antipolíticos de Davos, Seattle ou Porto Alegre (festival dos não-subordinados). Para além Marx, o ‘*homo nunc stans est*’ não mais se encontra no marxismo ortodoxo e sim na aceitação de que a ideologia de esquerda só trouxe névoa ao pensamento revolucionário, que honestamente agora retorna à positividade do

²⁶ A figuração de muitas lideranças ‘piqueteras’ argentinas, que seguem mais ou menos este perfil, demonstra o quanto se tateia, na parábola da caverna, em busca de uma re-significação política do papel dos intelectuais, partidos, sujeitos e agentes. A respeito, os depoimentos colhidos por AIZICZON, Fernando. *Zanón, una experiencia de lucha obrera*. 2009: 212-8.

valor revolucionário, na necessidade desesperada e urgente de re-conceituar valores, sem deixar de responder à grande questão ‘metafísica’ de “*como mudar o mundo sem tomar o poder?*”, somente possível se, na base horizontal da comunidade antiestatal, pudermos vislumbrar uma nova re-significação política.²⁷

Entretanto, a questão da pobreza reavivada pelos discursos de autores como Francis Fukuyama já fora anteriormente combatida por Norberto Bobbio, em *Direita e Esquerda. Razões e significados de uma distinção política* (2001. 1.e. 1994), que esclarece a natureza da questão ontológica da naturalização da pobreza edificada pela (nova) Teoria Política liberal, com dois argumentos:

“1) a história não progride por intermédio de um processo de igualação dos desiguais, mas, ao contrário, por intermédio da luta individual ou coletiva pela supremacia; 2) a aspiração dos homens, interpretada em termos realistas e não utópicos, não é a igualdade, mas a superioridade, por intermédio da competição e da vitória do inimigo”. (BOBBIO. 2001. Op.cit. p.180).

Segundo o autor, “*a força subversiva dessa tese está na discussão não apenas dos meios perseguidos para o alcance do fim, mas também ao próprio fim.*” É aí que reside uma crítica mais profunda aos discursos de lideranças intelectuais de esquerda transversalizadas no ideal axiológico contido dos que criticam as forças do mercado, por não oferecerem “*nenhuma solução para o próprio capitalismo*”:

“afirmar que a supremacia do Senhor deriva da capacidade de enfrentar a morte é algo que entra em contradição com aquilo que podemos constatar quase que diariamente nas guerras de hoje: quem enfrenta o supremo risco da morte não é o senhor mas o Escravo, que, em obediência ao Senhor, faz de si mesmo – de seu próprio corpo, transformado em projétil vivo – um instrumento de morte.” (Id. Id).

Também para Atílio Borón, o desafio de desmistificar nas superestruturas capitalistas o que se condicionou chamar de ‘antipoder’, manifesto na figuração da sociedade civil sobre o Estado (“*o outro lado do ogro filantrópico que é o Estado*”), leva a confundir os conceitos de ‘poder’, ‘contra-poder’ e ‘antipoder’. Criticando as idéias do *best-seller* de Holloway, esclarece que estas relações não podem ser moduladas e domesticadas apenas pela ideologia de que temos de

²⁷ Respostas foram dadas a Holloway, por parte de importantes intelectuais marxistas, entre os quais M. Löwy; J. Hirsch; A. A. Borón; G. Almeyra; D. Bensaïd. Suas respostas estão publicadas no Anexo do livro *Contra y más Allá del Capital. Reflexiones a partir del debate sobre el libro “Cambiar el mundo sin tomar el poder”*, de 2006, de autoria de John Holloway.

pensar na comunidade global, porque ela se tornou o único campo utópico da sociedade possível e do poder cívico reativo que transforma o 'local' no grande receituário do desenvolvimento, segundo os ditames de uma agenda institucional internacional para 'alívio' e não combate estrutural da pobreza. (BORÓN. *In*: HOLLOWAY. Op.cit. pp.143-6). Nesse sentido, a não apreensão da complexidade das estruturas sociais, que operam no capitalismo, leva as duas correntes políticas (esquerda/direita) formularem programas idênticos aos "fins imediatos" que vazam dos campos da conflitividade social, própria dos discursos afinados em uma mesma direção teórica que potencializa, no limite, a reprodução das zonas de miséria e injustiças, na dificuldade valorativa (tecnocracia e populismo) de encontrar um significado mais vivenciável ao significado dialético e ideal da Política, como zona de conflito, mobilização, discursividade, negação e conciliação.

A luta pela emancipação por um mundo mais igual e mais visível a partir dos próprios conflitos de classe não eliminados pela economia planejada, transpõe como caminho a ser retomado. Este retorno à circularidade discursiva entre a teoria política e a análise histórica das mudanças ocorridas, permite recuperar de forma afirmativa o campo maior da *Politika*, calcada na democracia e no imaginário da modernidade presente na vida cotidiana dos homens, de que a justiça social, no campo estrutural de poder, não se define pela simplificação dos ideários contidos na Carta de Princípios do sufrágio universal, herdeira dos ideais de igualdade e fraternidade da Revolução Francesa, de que "*todos são iguais*" perante a lei.

Recuperar o sentido maior da *Politika* na Sociologia, se torna necessário para a análise dos programas de transferência de renda mínima, seja no Brasil e na Argentina ou em outras partes.

CAPÍTULO 2º

O ARCABOUÇO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

2.1. AS RAÍZES DO ESTADO SOCIAL

A questão social, em tanto que expressão forjada no século XIX, apesar de se relacionar ao mundo do trabalho, não se restringe a este. As problemáticas da desigualdade e da exclusão encontram-se inseridas de maneira sistêmica na ordem capitalista global e seus impactos, de maneira mais ou menos totalizantes, alterando a dinâmica das organizações capitalistas e não capitalistas, a chamada *'globalização da pobreza'*. (BOURDIEU, Pierre. Coord. *A Miséria do Mundo*. 3.e. 1997: 215-46; DAVIS, Mike. *Planet Slums*. 2006: 5-34). Nesse processo, a idéia de 'Estado social' constitui uma forma de regulação entre sistema econômico e organização política, que assinala a articulação entre estado, mercado, estruturação do trabalho e consolidação global da sociedade liberal burguesa como um todo.

A aquiescência da terminologia *'Estado social'*, pelas Ciências Sociais, parte do reconhecimento de que o estudo desta problemática é variável, podendo ser apreendida dentro de diferentes matizes sociais e organizações institucionais. O termo, porém, também se refere a uma concepção mais ampla da intervenção do Estado sobre as políticas públicas. Nesse sentido, cada sociedade se circunscreve a realidades e *espaços sociais* específicos, processo que diz respeito à institucionalização dos Estados nacionais e se associa ao longo movimento da modernidade, dentro da lógica da acumulação e consolidação de um sistema econômico particular - o capitalismo.

Porém, esta problemática não se restringe somente ao sistema capitalista, já que a institucionalização e a normatização da pobreza (questão social) dizem respeito a outras realidades sócio-históricas. Nesse sentido, a discussão das sociedades industriais serve como base inicial para a compreensão das várias conceituações de populações socialmente excluídas (desempregados, vagabundos, etc), que não são consideradas sujeitos sociais plenos e, por isso,

vistos como indivíduos “*perigosos*”, à margem da vida social. (MARX. *O Capital*. 1968. Livro 1; 2.v).

Robert Castel, na obra *As Metamorfoses da Questão Social* (1995), demonstra que a emergência da ‘*questão social*’ começa a ser explicitada a partir de 1830, momento histórico de crise em que o *pauperismo* se fez latente e a ordem econômica se divorciou do *desiderato civil de regulação*, que reconhecia os direitos dos cidadãos. Momento em que as tensões decorrentes da exploração do capital, não mais poderiam ser escamoteadas diante dos ‘*sobrantes*’ do processo de consolidação dos mercados de trabalho, alicerçado no sistema da antiga regulação não-mercantil (reserva de força de trabalho – Marx), composto por uma mão de obra a ser disciplinada, “*tomada de consciência das condições de existência das populações que são, ao mesmo tempo, os agentes e as vítimas da revolução industrial.*” (CASTEL, R. 1998: 31).

Karl Polanyi (*La Gran Transformación: Los Orígenes Políticos y Económicos de Nuestro Tiempo*. 2003. 1.e.1957), ao analisar o período de 1795 a 1834, afirma que somente a partir da institucionalização do Estado liberal é que a burguesia, levada pela necessidade de disciplinarização dos indivíduos em uma organização fundada na ideologia do sistema de mercado auto-regulado, pôde de maneira definitiva destruir as antigas bases dos direitos feudais,

“... bajo un sistema nacional de trabajo, la organización local del desempleo y la ayuda a los pobres era una anomalía patente. Entre mayor fuese la diversidad de las provisiones locales para los pobres, mayor el peligro que corría una parroquia bien atendida de verse inundada por los indigentes profesionales”. (POLANYI. 2003: 140).

Segundo este historiador, a reforma parlamentar de 1832 e a revolução industrial, em estágio avançado, exigiram, por sua vez, uma oferta de trabalhadores dispostos a trabalhar por um salário que lhes garantisse o mínimo para sobreviver. Assim, cabia ao Estado, através de políticas públicas, encontrar um ‘remédio’ para esta “*enfermidade social*”. No século XVII a *Lei de Assentamentos* (1662), que proibia o deslocamento dos ‘*sobrantes*’ de seus locais de origem, aprimora o sistema. Entre 1795 e 1824 o sistema de subsídios da *Lei de Speenhamland*, considerará o ‘*pauperismo*’ um fenômeno *sui-generis*, marcando o início da institucionalização da *Social Policy Administration* na Grã-

Bretanha. Este fato e o desenvolvimento das classes médias fizeram com que a *Lei de Speenhamland* chegasse ao fim, embora as idéias de depreciação da ajuda pública e as noções de “*esmola como caridade*”, “*sou pobre mais não dependo do Estado*” e “*subsídio como paternalismo do Estado*” deixasse suas marcas por toda a história da modernidade. (Idem. Idem). Nesse contexto, a *Poor Law*, de 1834, representou a primeira tentativa de instrumentalização de um elemento de previdência social na estrutura salarial emergente, embora aprovada ao custo de direitos sociais mínimos, em que as reivindicações dos pobres foram tratadas não como parte integrante dos direitos dos cidadãos, mas como uma alternativa a estes mesmos direitos.²⁸

Uma análise dos vários estudos sobre a ‘exclusão’ leva a perceber a necessidade de se apreender a inter-relação entre os discursos produzidos no interior das espacialidades estruturantes do poder estatal e a relação das políticas no campo social propriamente dito. A utilização do termo “*campo social*” se prende a Pierre Bourdieu (*A Distinção: Crítica Social do Julgamento*. 2007. 1.e.1979) e não é fortuita e será utilizada por nós em sua acepção conceitual mais ampla do que o termo ‘classe social’. Nesse sentido, os condicionamentos econômicos que compõem a sociedade capitalista baseada na instrumentalização do aparato jurídico, institucional, cultural e mesmo econômico do Estado e na coerção social dos indivíduos, inclui a racionalização dos julgamentos e dos valores morais e éticos validados e interiorizados por um grupo (ou maioria) dos que constituem a sociedade capitalista.

Porém uma classe social não se define somente por sua posição ocupacional na estrutura capitalista ou nas relações de trabalho (e não-trabalho), nem pela soma de propriedades ou divisões por sexo, gênero, etnia, idade, remuneração, escolaridade, categorizadas e hierarquizadas. Muito menos por função e condição material ao nível da reprodução social, mas depende também de práticas e condicionalidades estruturantes sobre-determinadas (sentido weberiano de causalidade estrutural) de uma rede de fatores incorporados ou objetivados no *ethos* do trabalho, que forma o indivíduo, inserindo-o na sociedade. Nesse sentido, os fatores e condicionalidades que divide os

²⁸ Karl Marx foi o primeiro a analisar este processo em *O Capital: Crítica à Economia Política*. Op.cit. livro 1, v.1: capítulos 8-13, importante base da análise de todos os autores que lhe sucederam.

indivíduos em classe, delimitam espacialidades e estruturações de poder (estrutura dos sistemas) impondo práticas e ações interiorizadas no ‘*habitus*’ do sistema. Trata-se de ‘vocação’ (Weber), definida por Pierre Bourdieu como “*adesão antecipada ao destino objetivo [dos indivíduos] que é imposta pela referência prática à trajetória modal na classe de origem*”. (BOURDIEU. Op. Cit. 2007: 104). Para o autor, no entanto, esta ‘vocação’ compreende uma dialética que se estabelece nas trajetórias de vida de cada indivíduo (aspirações, ligações amorosas, acasos e possibilidades), bens simbólicos que conformam a afirmação de vínculo social (reprodução social) como parte integrante da relação entre estruturas e campo social, incluindo a estruturação dos espaços, nessa ordem econômica particular.²⁹

De fato, o capitalismo em suas relações faz parte da apreensão dos mecanismos internos que moldam, no espaço econômico interiorizado, a arquitetura da exclusão/inclusão dos indivíduos não disciplinarizados. O que, segundo o ideário liberal burguês, justifica a repressão dos sistemas institucionalizados pelo Estado, na idéia de que os pobres (e a pobreza) devem ser contidos ou assistidos perante a (in)capacidade dos indivíduos criarem estratégias de resistência.

Michel Foucault, em aula proferida em 14/02/1979, no curso *Naissance de la Biologie* (Op.cit. pp.135-64), desvela uma vez mais a essência do caráter repressivo da política social na Europa, cuja instrumentalidade em relação à sociedade e seu ordenamento, inclui o aparato burocrático jurídico do Estado capitalista de direito. De fato, a política social não se baseia na socialização do consumo e na repartição dos rendimentos (repartição dos ganhos sociais) mas na “*privatização contra os riscos de existência*” dos indivíduos. (Idem. Idem: 149). Nesse sentido, afirma, o Estado atua como verdadeira *força de expansão*, articulando a história da seguridade social (*Polizeistaat*), como medida geral e permanente da potência pública ou regulamentar, com o Estado de Direito (*Rechtstaat*) e o governo das leis no sistema das vontades gerais ou particulares, iniciado nos séculos XVII e XVIII. (Idem. Idem: 172-4; 193-4; 274).

²⁹ Na mesma direção, NORBERT, Elias. *A sociedade dos indivíduos*. Op.cit. e CASTORIADIS, Cornelius. *A Instituição Imaginária da Sociedade*. 3.e. 1982.

Em *Sécurité, Territoire, Population*. (Cours au Collège de France. 1977-1978), Foucault demonstra como, no longo processo de disciplinarização da pobreza, iniciado no século XVI, o contingenciamento da população em uma territorialidade específica, marcou a história da governabilidade moderna e a razão do Estado, em sua tutela sobre a sociedade civil, e atravessou a história da criação das tecnologias de segurança e seguridade social. (FOUCAULT. 2004: 59; 341-42; 358-96).³⁰ Portanto, segundo Foucault, a *'política social'* não se baseia na igualdade como princípio, mas nas bases não-econômicas do aparato produtivo do sistema capitalista, que se configura na objetivação da regulação dos *"estados de subconsumo"* ou *'transferências marginais'* entre o mínimo vital e o máximo produzido. Referindo-se, em outro curso a obra (*Naissance de la Biologie*), à instrumentalização da política (tecnologia) do que se condicionou chamar de *"Políticas Sociais"*, afirma não se tratar de nenhuma socialização de consumo e dos rendimentos. Ao contrário, trata-se de uma privatização de riscos, em que não se irá pedir à sociedade como um todo para garantir os indivíduos contra os riscos, sejam riscos individuais de doenças e acidentes, ou os riscos coletivos de perdas, mas

"Se irá simplesmente pedir à sociedade ou antes à economia, para que todo indivíduo tenha rendimentos bastante elevados para que possa, seja diretamente e a título individual, seja pela adesão coletiva das mutualidades, se assegurar ele próprio contra os riscos da existência, ou ainda contra esta fatalidade da existência que são a velhice e a morte, a partir de sua própria reserva privada [poupança]." (FOUCAULT. Idem. 2004: 149. Tradução nossa).³¹

E continua,

"... a política social deverá ser uma política que terá como instrumento não a transferência de uma parte os rendimentos à outra, mas a capitalização mais generalizada possível para todas as classes sociais, que terá por instrumento a segurança individual e mútua, que terá por instrumento enfim a propriedade

³⁰ Marx com anterioridade analisou este processo, a que chama de *"acumulação primitiva"*, denunciando as *"leis sanguíneas"* promovidas por Elizabeth I, da Inglaterra, e seus sucessores. (Marx. Idem. livro 1, v.1, cap. 24).

³¹ *"On va simplement demander à la société, ou plutôt à l'économie, de faire en sorte que tout individu ait des revenus assez élevés pour qu'il puisse, soit directement et à titre individuel, soit par le relais collectif de mutuelles, s'assurer lui-même contre les risques qui existent, ou encore contre les risques d'existence, ou encore contre cette fatalité d'existence qui sont la vieillesse et la mort, à partir de ce qui constitue sa propre réserve privée ».*

privada. [...] É o que os alemães chamam de '*política social individual*', oposta à política social socialista." (Idem. Idem. Tradução nossa).³²

Compreender esse sistema exige destrinchar o '*liberismo sociológico*' da razão do Estado, da '*arte de governar*' dentro do quadro mais geral do arquipélago biopolítico foucauldiano, em que a sociedade civil e a liberdade individual, longe de se oporem ao *Estado de Direito*, é correlativa à tecnicidade liberal de governo que compõe a ordem legal do intervencionismo jurídico do Estado e do *devenir* econômico das próprias relações de produção.

Em *Vigiar e Punir* (2004) Foucault recupera a história do sistema carcerário francês (século XIX), que impõe verdadeira "*biopolítica do corpo*". Ao descrever a interioridade da rotina de prisão e os mecanismos de controle, uso do corpo e tempo do condenado, passando pela institucionalização do cárcere, advento da guilhotina e da força, demonstra como as micro-estruturas de poder se exteriorizam através da 'justiça' ditada por especialistas. Assim como "*na história da loucura*", afirma, não basta vigiar, é necessário introduzir mecanismos de repressão (*panótipo*) para melhor punir o condenado. Porém, na própria história do trabalho capitalista, também é necessário realizar essa disciplinarização ou adestramento do corpo e controle do tempo, introjetados na interioridade do indivíduo através da ética do trabalho, e do controle do tempo-trabalho. Este conjunto econômico e institucional compõe a singularidade do capitalismo. Aspecto, conforme procuraremos demonstrar, que não se restringe ao nível do Estado somente, embora este coordene e centralize a gestão da sociedade civil - gestão dos homens através dos mecanismos de governabilidade das relações 'democraticamente' imposta por meio das restrições legislativas.

Loïc Wacquant, por sua vez, em *Punir les Pauvres* (2004), atualiza o enfoque sobre a problemática da segurança social, utilizando-se das experiências das ações norte-americanas para contenção da insegurança social. Em especial, as práticas de '*Tolerância Zero*', adotadas na cidade de New York e questiona os reflexos causados pelo *desengajamento* social e urbano destas medidas governamentais, adotadas em nome da 'segurança' dos cidadãos.

³² "... la politique sociale devra être une politique qui aura pour instrument non pas le transfert d'une part à l'autre, mais la capitalisation la plus généralisée possible pour toutes les classes sociales, qui aura pour instrument l'assurance individuelle et mutuelle, qui aura pour instrument enfin la propriété privée. [...] C'est ce que les Allemands appellent la '*politique sociale individuelle*', opposée à la politique sociale socialiste. »

(WARCQUART. 2004: 11-9). Na verdade, afirma, trata-se de medidas de institucionalização penal que representam uma resposta de reafirmação simbólica das autoridades estatais às turbulências provocadas pela desregulação econômica e precariedade dos empregos (“*salariat désocialisé*”) que atingem homens e mulheres, induzidos a encontrarem, nos dispositivos do policiamento e sistemas carcerários das prisões, uma ‘falsa noção de segurança’: “*Entrar no laboratório vivo da revolução neoliberal, alerta, tem igualmente a virtude de revelar, de maneira quase experimental, o custo social faraônico e o aviltamento irreversível dos ideais de liberdade e de igualdade, implícitos na criminalização da insegurança social*”. (Idem. Idem: 19. Tradução nossa).³³

Essa desconstrução das práticas repressivas do mundo do trabalho demonstra a forma como os Estados abandonaram as posturas paternalistas para regular e conter as classes trabalhadoras e controlar, no confinamento de espaços fechados, as “*delinqüências das ruas e perigos de rupturas sociais*”. De fato, a administração da pobreza através da ‘seguridade social’ somente se dá na sociedade capitalista moderna, onde tem no Estado de Direito sua forma mais acabada. Ou, como diria com pragmatismo Francisco de Oliveira, a política social também perpassa relações de vigilância e controle do corpo, do trabalho, da vida. (OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à Razão Dualista/O Ornitorrico*. 2.reimp. 2008).

José Roberto do Amaral Lapa, ao analisar os mecanismos de regulação da pobreza no Brasil, anterior à gestão do Estado e surgimento da seguridade social (conquista da Revolução de 1930), indica como a sociedade brasileira foi capaz de mobilizar vontades e redimir maneiras de administrar a pobreza através de práticas de ajuda à pobreza e sua regulação, por meio de instituições filantrópicas privadas ou caritativas. Ao se debruçar sobre a categorização da pobreza em Campinas, entre 1850 e 1930, mostra como o epíteto de pobreza incluía uma gama variada de indivíduos, de órfãos e menores abandonados a loucos adultos e enfermos, mães solteiras, delinqüentes, mendigos, velhos e inválidos, recolhidos em instituições de disciplinarização onde dividiam um mesmo espaço de confinamento. (LAPA. *Os Excluídos*. 2008: 45-58).

³³ “Entrer dans le laboratoire vivant de la révolution néolibérale a également pour vertu de révéler de manière quasi expérimentale le coût social pharamineux e l’avilissement irréversible des idéaux de liberté et d’égalité qu’implique la criminalisation de l’insécurité sociale.»

A experiência de Campinas revela, de forma não homogênea, o comportamento de toda uma sociedade, já que a atuação de exercício punitivo da instituição analisada (*Associação de São Vicente de Paula*, de Campinas) coexistia ao lado do atendimento de outra população assistida, esta não confundida com ‘mendigos’, ou seja, a função de velar pelos defuntos e tarefas variadas de funerais, incluindo consolo aos familiares, os cuidados de órfãos e asilados. De fato, a instituição se vinculava a uma ética do trabalho, que afastava as pessoas da “*pobreza envergonhada* dos ladrões e prostitutas”, ou seja, era melhor ser mulher ou homem pobre ‘honesto’ e ‘respeitado’ do que um pobre dependente do ‘caritas’ de outros. Outro aspecto observado pelo historiador é que, quando surge em Campinas o primeiro “Asylo de Mendicidade”, promovido pelo Estado republicano, a regulação da pobreza deixa de ser somente “*questão de polícia*” para se transformar em “*questão social*”, último local de recolhimento dos doentes físicos e mentais, e instrumento de controle de forasteiros que entravam e saíam da cidade. (Idem. Idem: 59).

Sem embargo, se pode lembrar que as lutas pelo poder e as ações desempenhadas pelo Estado não se encontram separadas da concepção que cada sociedade tem de si própria. Até mesmo os discursos variados, produzidos sobre a ‘questão social’, condizem com as trajetórias sociais e individuais, trocas simbólicas e arenas políticas de conflitos, consensos e/ou tensões, nos espaços de relegação que reforçam e constituem as diferenças forjadas pela presença ou ausência do sentimento coletivo e individual de pertencimento.³⁴

No caso da América Latina, a teorização sobre a questão social emerge apenas no século XX, fruto das importantes transformações que acompanharam a emergência de uma nova burguesia urbano-industrial. Movimento observável

³⁴ A problemática contida no conceito de ‘*comunidade*’, desenvolvido por Zigmunt Bauman (*La sociedad sitiada*, 2002), ‘*espaços de resistência*’ e ‘*estigma social*’, de Serge Paugam (*L’exclusion: L’Etat des Savoirs*, 1996. 1.e. 1993), serão utilizados nesta tese e fazem parte deste contexto. Também a descrição de Robert Castel (*La discrimination négative*. Op.cit.) dos ‘*espaços de relegação*’, na França atual (e em outras sociedades), que instituem o direito das diferenças de tratamento em função da origem e etnia dos indivíduos (raça), inseridos em um sistema de discriminação negativa estigmatizado, à margem de uma cidadania plena de um cenário político e social, não se confunde com o conceito de *zoé*, *vida nua*, *vida matável*, de Giorgio Agamben (*Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. 2002; 2004). Estes termos se referem a uma zona de indistinção, onde os indivíduos não podem se apropriar de uma territorialidade específica (Estado), por terem tido negado seu direito de cidadania e existência jurídica – caso das pessoas destituídas e confinadas em uma zona de indistinção jurídico-legal, somente observável, em sua forma pura, nos campos de refugiados ou na informalidade dos ilegais apátridas e sem-documentos. (GADELHA, Nair A. F. “Fundamentalismo e ...”, Loc.cit. pp. 85-99).

sobretudo, a partir dos anos 1950, através do rápido processo de modernização, urbanização e industrialização que foi acompanhado pelo aumento da precariedade das condições de trabalho e habitação (barriadas, *villas miseria*, *callampas*, *rancheríos*, *cortiços*, *palafitas* e *favelas*). Esta realidade atuaria no imaginário social do pensamento sociológico latino-americano, na busca da apreensão dos dramas da pobreza e da desigualdade sócio-espacial. Por seu lado, a intensificação do êxodo rural, provocando verdadeiro *‘inchamento das cidades’*³⁵ passaria a ser focado sob o prisma de uma nova sociologia, vista através do processo evolutivo de um *continuum teleológico* de mudança/transição (passagem da sociedade tradicional à sociedade moderna) e sobreposição cultural entre a herança colonial oligárquica (atraso de grupos étnicos distintos e mestiçagem) ligada à modernização (modernidade europeia), que prefigura, em sua *“patologia”*, a expressão mais acabada da idéia de ‘marginalidade’ e do ‘homem marginal’, que surge nas cidades e suas periferias.

A consciência de ‘novas’ estruturas sociais faria com que o estudo urbano se convertesse em um grande campo de experimentação: o dos estudos da segregação espacial das populações apartadas do sistema produtivo industrial e a politicização das camadas médias e (novos) valores (progresso, crescimento econômico, desenvolvimento social). No campo político, nos anos 1950/70, os discursos de ‘participação popular’ (inclusão) penetraram por toda a América Latina, acerca das experiências de ‘promoção popular’ (caso do Chile) e surgimento de movimentos como as Comunidades de Base (teologia da libertação), associações e organizações civis urbanas; organizações de vizinhos; populações excluídas (*pobladores* ou migrantes, ocupantes ilegais de terrenos), vendedores ambulantes, *clubes de mães*, *ligas camponesas* etc. (QUIJANO, Aníbal. *La economía popular y sus caminos en América Latina*. 1998: 111-21).

Na Argentina, sob influência da “ecologia urbana” da Escola de Chicago e do funcionalismo estrutural de Talcott Parsons, Gino Germani (*El concepto de marginalidad*. 1973) buscava apreender os efeitos psicológicos e culturais

³⁵ O termo “inchamento urbano” foi empregado pela primeira vez pelo sociólogo Gilberto Freyre, em artigos publicados no *Diário do Comércio* (Recife), nos anos 1950, para indicar o crescimento desordenado daquela cidade, em decorrência da intensificação do processo de migração rural. Entretanto, desde a publicação do livro *Nordeste* (1937), Freyre se preocupava com os problemas sociais provocados com o crescimento do novo *“proletariado da canna”* e sua miséria, não absorvido pelas cidades nordestinas: *“Já não se trata, escreve, de uma civilização como foi a patriarcal, neste mesmo Nordeste da canna, com seus signaes de + e de -, embora o de - preponderando.”* (FREYRE. *Nordeste*. 1937: 193).

definidores de uma personalidade ou cultura marginais. Ao analisar a tipologia da *'marginalidade'*, resgata os importantes debates das décadas anteriores sobre mobilidade social e mobilidade de classe no desenvolvimento político e a questão ideológica da *"não remissão da pobreza"*, com importantes considerações acerca da construção político-institucional das sociedades latino-americanas. Para Germani, a marginalidade não pode ser vista como mera *"situação social"* ou como *"externa ao sistema de estratificação social"*. Considerando este fenômeno de causalidade múltipla (sobreposição cultural), descreve o perfil da marginalidade de indivíduos e grupos, e os graus de participação em sua relação com as oligarquias, as burguesias e as elites dominantes, reformadoras da sociedade urbana moderna e da própria sociedade global (nacional). Não ignora, entretanto, a importância das ideologias e da ação política como categoria de transformação social, nem lhe escapam as visões reducionistas da época:

"la cuota de marginalidad dependerá de las condiciones personales, sea individuales o bien culturalmente estructuradas [...]. La cuota de marginalidad no se halla rígidamente determinada por la capacidad del subsistema productivo de generar empleos (en relación con la disponibilidad de trabajadores), sino que podrá variar en función de las condiciones personales de la población". (GERMANI. *El Concepto de Marginalidad*. 1973: 108).

Todavia, ao ignorar os efeitos e condicionantes estruturantes das dimensões analisadas, para além da lógica da teoria da modernidade/processo de racionalização, Germani não consegue romper com a ideia da *"cidade latino-americana"* como *"patologia"* a ser modernizada. Prevalece nesse autor a ideia evolutiva dual da coexistência de uma ordem social moderna com sociedades anacrônicas (novo e velho), como base conceitual dos paradigmas da modernidade, o marginalismo e o próprio social-desenvolvimentismo, indicado por Francisco de Oliveira.

Jorge Graciarena (*Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, 1967), contemporaneamente, também contribui para a análise do grau de participação das 'massas marginais', nas mudanças políticas da América Latina. Não escapa, porém, às teses do reformismo conservador, que considera as populações excluídas locais incapazes de se mobilizar e legitimamente incapazes de reivindicar direitos sociais e políticos mais amplos. Nesse sentido,

associa a urbanização à capacidade de mobilização (possibilidade de ruptura parcial e/ou total dos vínculos oligárquicos de dependência política) e considera a ‘massa marginal’ formada por elementos incapazes de se apropriarem das condições necessárias à sua própria reivindicação social e política. Contrapõe o imigrante europeu - definido como aquele capaz de romper com o *caudilhismo local* e se desvincular dos laços tradicionais primários do clientelismo e parentesco - formando zonas politicamente estratégicas ao movimento progressista ligado às massas.

Sem fugir às categorias analíticas de Gino Germani (“*participação limitada*” e “*participação ampliada*”), próprias à análise desses elementos, Gracierana vê nos populismos modernizantes (Varguismo, Peronismo, Blatismo, Yrigoyenismo, etc) um diferencial carismático de liderança e originalidade na obtenção do poder, criador de ideologias vinculadas à participação política. Entretanto, é capaz de reconhecer que estes regimes fizeram avançar as instituições políticas nacionais, tendo se convertido em “*cajon de sastre*” de transformação e desenvolvimento. (GRACIARENA, J. *Poder y clases sociales em el desarrollo de América Latina*. 1967: 134-5). Ao demonstrar, porém, que os movimentos nacional-populares da Bolívia (Movimiento Nacionalista Revolucionário) e da Guatemala (Arbenismo) foram verdadeiros movimentos revolucionários de incorporação das massas à vida política, por combinarem o “*apelo pessoal e uma ideologia vaga menos radical que as propostas das classes médias*”. Porém também constata que a migração das massas rurais, não assimiladas pelas estruturas econômicas das cidades, foi o maior obstáculo para o desenvolvimento político, afirma:

“cuando ocurre la vinculación de las clases medias con los sectores populares impide cualquier forma de ficción democrática, y está forzando a los gobiernos oligárquicos que carecen de suficiente apoyo de clase media a convertirse en dictaduras abiertas, basadas principalmente en la fuerza militar y en la represión abierta”. (Idem. Idem: 135).

Por isso, o movimento nacional-popular é o que melhor se ajusta “*á las características psicológicas y sociales de los sectores de la masa marginal. De manera que sus posibilidades de integración política de la masa marginal son máximas*”. (Id. Id.).

Entretanto, foi somente a partir da década de sessenta e, sobretudo, nos anos oitenta, que o debate acerca das racionalidades distintas ou contraracionalidades diferenciadas na América Latina, em relação à realidade da Europa ocidental, e em torno das instituições de autogoverno local e organizações econômicas populares (OEP) descentralizadas, adquiriu visibilidade, graças aos trabalhos de Aníbal Quijano (Peru), Pablo Casanova (México), Edgar Lander (Venezuela), José Nun (Argentina), Florestan Fernandes (Brasil).

José Nun (*Marginalidad y exclusión social*, 2001), ao realizar a crítica da aplicação do conceito de 'marginalidade', afirma que a visão reducionista do desenvolvimento, inerente a um pólo urbano-moderno, levou à ideologização da questão (caso das *campanhas de promoção popular* em países como Chile e Venezuela). Esta visão, escreve, centrada na "*incorporación posible a todas las ventajas del desarrollo en el marco de una armonía social tutelada por el privilegio*", ignora a questão essencial dos limites e condicionantes internos, inerentes ao capitalismo dependente ou periférico. (NUN. 2001: 87-91).

Sua tese baseia-se na análise da inserção de *novos agentes* no mercado de trabalho (capital-trabalho e capital-trabalho assalariado) que encontra na figura do "*sujeito marginal*", a relação essencial para a compreensão do processo de acumulação do sistema capitalista. Ao introduzir os conceitos '*massa marginal*', '*pólo marginal*' e '*exército industrial de reserva*', no estudo do caso Argentino, insere os excluídos no próprio processo econômico capitalista, daquele país, como parte integrante e não apartado da reprodução social. (Idem. Idem: 24-5). Define como '*massa marginal*' a parte disfuncional da superpopulação relativa, isto é, aqueles indivíduos que estão fora do sistema produtivo de maneira mais ou menos definitiva, não mais podendo ser reintegrados ao exército de reserva. Esta conceituação, porém, não cai no dualismo e não se separa da própria estruturação do sistema capitalista e é intrínseca a este. Mas a diferenciação de '*massa marginal*', dada à '*população excedente*' que cai no sistema informal do mercado de trabalho, se superpõe e combina um processo de acumulação qualitativamente distinto em funcionalidade e posicionamento, que extrapola o conceito simples de '*desocupação*'.

A análise de José Nun abre espaço para as formas variadas de 'estratégias de sobrevivência', caro a Aníbal Quijano, referente a todas as atividades exercidas por indivíduos que estão fora do mundo do trabalho industrial próprio às especificidades das formações estruturais econômico-sociais do capitalismo tardio dos países latino-americanos. (Id. Id. pp. 87-91).

Para além do campo descritivo, o esforço conceitual das categorias sociológicas desenvolvidas por Aníbal Quijano, contribui para a apreensão da realidade dos países da América Latina. Segundo Quijano, a compreensão do processo de marginalização deve ser apreendida através dos mecanismos da aparição e desenvolvimento do fenómeno analisado e sua significância no interior do mesmo sistema capitalista que a gera, o que implica compreender o '*modo de existência social particular*' que define a classe de indivíduos e grupos, e os fatores de sujeição na ordem de um sistema de dominação. O fenómeno deve ser analisado, afirma, "*Desde el punto de vista de la marginalidad en América Latina, en particular, el análisis entre fenómeno y el carácter dependiente y desigual y combinado de las formaciones histórico-sociales en que aparece, en el nivel subdesarrollado del capitalismo*". (QUIJANO. *Redefinición de la dependencia y marginalización en América Latina*. 1970: 5).

Ao desenvolver o conceito de *marginalização social*, Quijano esclarece e denuncia o processo de pauperização que atinge os vários segmentos da população urbana. Foca a análise deste fenómeno dentro da categoria de modo de produção capitalista e demonstra como a categoria '*ordem social*' independe da condição social dos indivíduos que se encontram em situação de marginalidade. Entretanto, ao inserir a categoria *marginalização social* no interior das relações produtivas, demonstra que esta categoria não depende da condição de subdesenvolvimento.

De fato, o conceito '*pólo marginal*', apropriado por Aníbal Quijano, se insere na franja das atividades econômicas, no interior mesmo das relações capitalistas de produção, e se caracterizam por: a) *ocupações de mínima produtividade* – recursos residuais e em escala limitada, não residual, exigindo qualificações obsoletas aos níveis dominantes do sistema; b) *ocupações totalmente desvinculadas da produção direta de bens*, que exigem baixa qualificação; c) inclui ambas características, que podem ou não ser marginal ao sistema, por

comporem um mercado de trabalho reduzido ou de *amplitude decrescente* e relações de trabalho não estáveis, de estruturação precária.

“De esa manera, escribe, la población marginalizada lo es tanto porque está impedida de ocupar los roles de mayor productividad del sistema, como porque está forzada a refugiarse en una estructura de actividad económica que, como tal, es también marginalizada”. (Idem. Idem: 20).

Portanto a mão de obra marginalizada não se encontra expulsa do sistema produtivo e não compõe uma oposição entre ‘setor integrado’ e ‘setor marginal’, como até então se pensava, mas faz parte da mesma estruturação interna e desigual do sistema capitalista periférico. O setor marginal, fruto da desigualdade do sistema, acentua os vários desníveis de produção desse mesmo sistema e interfere na produtividade e no crescimento econômico como verdadeiro setor nuclear, fragmentário e indireto, cuja insignificância, para o sistema produtivo em seu conjunto, obedece à lógica histórica do desenvolvimento. No entanto, sua importância reside na realização de uma mais-valia específica (estrutura econômica marginal), cuja segregação ocupacional adquire dimensão fundante e determinante, amortizadora dos conflitos. Trata-se de *“um fenômeno estrutural permanente da economia e estratificações de novas relações de trabalho dentro dessa estrutura global de dominação.”* Fator que explica também, segundo Quijano, *“porqué la estructura de sobrevivencia de los marginalizados no se agota únicamente en el ‘polo marginal’ de la economía, sino que se integra también en el ‘asistencialismo’ del Estado, a través del sistema de bienestar social, de las ‘campañas’ contra la pobreza”* e o caráter mediador do Estado. (Id. Id. p. 23). De fato, a informalidade e sua estruturação informal contribuem, dentro do capitalismo retardatário da América Latina, não só para a própria reprodução social como para a ampliação da margem de lucro (extraordinária) por meio do repasse de valor que ocorre, produzido pelo trabalho marginal e que contribui para a acumulação capitalista. Fator importante para a compreensão das formas de permanência do atraso nas relações (parciais) da inserção desigual da América Latina no sistema capitalista mundial.³⁶

³⁶ Pouco divulgada no Brasil, a obra do antropólogo estruturalista francês Claude Meillassoux, sobre as economias africanas e sua inserção na economia mundial, contribui para a compreensão desta realidade, ao retomar o conceito fundamental de Marx de *“acumulação primitiva”* como inerente a toda transferência de valor de um modo de produção para outro. Este processo, escreve, que *“nunca cessou até o presente de*

Apesar de pouca repercussão no Brasil, *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*, de Florestan Fernandes (1972), revela-se fundamental para a compreensão da dinâmica interna e externa das estruturas e fatores que as compõem - integração nacional, autonomia econômica, sociocultural e política - de menor dependência em relação ao imperialismo, capazes de “*absorver as transformações do capitalismo*” e “*os entraves a um capitalismo avançado e de autonomia real*”. A contribuição de Florestan Fernandes nesse debate, desvelou importantes elementos para a análise da dependência imperialista sobre a América Latina e o subdesenvolvimento. Fernandes demonstra que a concentração de renda e sua distribuição desigual, ao lado do prestígio social e de poder das elites, são de “*importância estratégica para o núcleo hegemônico de dominação externa*”. (FERNANDES. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*, 1973: 23). Ao desenvolver os conceitos de ‘colonialismo interno’ e ‘capitalismo dependente’, evidencia a coexistência das estruturas (econômicas, socioculturais e políticas) na articulação da expansão econômica, na polarização e concentração interna de renda como na drenagem de recursos permanentes em prol da expansão e do crescimento dos fluxos internacionais de capital.

“A consciência da situação atual e a inconformidade diante dela, aberta ou latente, são dois fenômenos gerais e interdependentes. Por outro lado, a modernização tecnológica, a entrada gradual de capital e o crescimento dos mercados internos podem ser considerados fatores importantes de mudança – em atitudes e orientações de valor, como nas relações de classe e usos sociais da competição e conflito. O que hoje é um processo econômico controlado do exterior e do interior pelos interesses privados, pode transformar-se rapidamente num processo político incontrolável. Esse sempre tem sido a lição da história, nas transformações que levaram do colonialismo ao capitalismo e ao socialismo”.

(Idem. Idem: 31).

Portanto, não há “*incongruência entre sistemas compartilhados de valores ideais [capitalistas] e a práxis social*”. (Id. Id. p.36).

Apesar da importância dessas contribuições, desde final dos anos 70 a sociologia da análise estrutural-funcionalista compreensiva, a influência modernizadora da CEPAL bem como os próprios paradigmas do marxismo,

acompanhar o desenvolvimento do capitalismo, em um ritmo sempre mais rápido e com uma amplitude cada vez mais crescente, de tal sorte que deve ser considerado inerente ao próprio capitalismo, a igual de outros mecanismos de sua reprodução”. (MEILLASSOUX, Claude. *Femmes, greniers et capitaux*. 1980: 145).

reprimidas pela propaganda e a censura dos governos ditatoriais, foram sendo substituídos por uma revisão dessas correntes e paulatinamente substituídos por outras abordagens. Conseqüência da efervescência dos anos 60, quando as experiências de promoção popular campesina e os grandes movimentos sociais urbanos pareciam ameaçar a hegemonia norte-americana sobre o continente e que culminaria, na interpretação de modelo historicista da “*Teoria da Dependência*”, de autoria de Fernando Henrique Cardoso & Enzo Falletto (*Dependência e desenvolvimento na América Latina*. 6.e.1981. 1.e.1969).³⁷ Buscando desvelar os processos e lógicas internas do capital internacional’, inserido ideologicamente na hegemonia econômica estadunidense sobre o continente, a problemática de superação das estruturas dependentes e a necessidade de revisão das teorias de desenvolvimento advindas dos países centrais são aspectos essenciais das publicações de autores teóricos da época. E ainda permanecem relevantes, ao permitir questionar os alcances da interlocução entre Estado e excluídos, pensado como capacidade/incapacidade de influir na situação da pobreza e na construção de identidades sociais atuantes ou passivas. Dinâmicas coletivas de subjetivação da transformação estrutural de nossas sociedades.

2.2. OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO NAS AGENDAS SOCIAIS

Entender o alcance dos sistemas de proteção social em nossas sociedades exige compreender o fenômeno da exclusão em todas as suas dimensões. O sociólogo Serge Paugam (e col.), em *L'exclusion: l'état des savoirs* (1996), contribui para a atualização do debate. Sua análise sobre os padrões específicos de sociabilidade que configuram as forças socioeconômicas das sociedades modernas, evidencia a importância dos vínculos sociais na apreensão das desigualdades, em que os conceitos de ‘vulnerabilidade social’, ‘desqualificação escolar e profissional’ como fatores geradores de exclusão, fazem parte de estruturas específicas que se articulam entre si, configuradas como forças

³⁷ A crítica à vertente da teoria da dependência de Cardoso & Faletto viria de Ruy Mauro Marini, «Las razones del neodesarrollismo (respuesta a F. H. Cardoso y J. Serra)». *Revista Mexicana de Sociología*. México, DC. UNAM, nº especial, 1978, publicado na França sob título *Les raisons de la nouvelle idéologie du développement*. Paris: 1980. Vide GADELHA, Regina Maria A. F. *Teoria da dependência, Ideologia do colonizado*. 1999: 171-95.

territoriais das sociedades. Também, Vera Telles, na tese de doutorado *A Cidadania Inexistente: incivilidade e pobreza* (1992), ao observar a fragilidade histórica no desenvolvimento da consciência da cidadania no Brasil, demonstra que as reivindicações por direitos trabalhistas e seguridade previdenciária e social, respaldadas nas idéias do social-desenvolvimentismo, fundado no sistema de proteção social europeu corporativo e nos ideais de uma “*cidadania salarial*”, não convergiram em um estatuto forte de direito, com base na inclusão e na equidade.

Márcio Pochmann, por sua vez, em análise dos espaços de intervenção das políticas públicas no Brasil, recupera a importância de alguns conceitos, estabelecendo um contraponto entre o Brasil, as sociedades européias e os EUA em termos de ‘padrão de Estado’, fundado em três condicionantes principais: (i) o processo de industrialização e a lógica da grande indústria; (ii) o emprego e a sociedade salarial (mercado de trabalho organizado); (iii) a democracia de massa e a democracia representativa, pilares do desenvolvimento da política social sustentada por regimes governamentais que se impõem à própria concepção da proteção social. Segundo o autor, essas diferenciações históricas permitem o “*entendimento sobre como o modo de produção capitalista cria e destrói suas estruturas existentes mais do que as formas de administração dessas mesmas estruturas*”. (POCHMANN. *O desafio da inclusão social no Brasil*. 2004: p.33).

Marcadas pela desigualdade originada na constituição de nossas sociedades, essas referências estruturantes dependem tanto da presença de medidas trabalhistas de proteção social como da politização das ações de natureza pública executadas pelo Estado, comprometido com o controle e a regulação das livres forças do mercado. O curto período de prosperidade dos ‘*anos dourados*’ do pós-guerra colaborou para a reconstrução econômica da Europa e a expansão da economia norte-americana, contribuindo para a expansão de projetos de inclusão da cidadania social, incluindo medidas securitárias centradas no ideal keynesiano do pleno emprego, através de programas de ampliação de renda (renda mínima francesa, p.exemplo).³⁸

³⁸ O conceito keynesiano desenvolvimentista de ‘pleno emprego’, embasado em um ciclo virtuoso de produtividade, salário, demanda interna, lucro e investimento, jamais foi executado de forma plena nos países capitalistas ocidentais, mesmo em sociedades mais homogêneas e com forte ênfase no controle do desemprego estrutural, como são os casos da Suécia, Noruega e Dinamarca. A conceituação desta política,

Esses planos estratégicos de investimentos sociais tiveram em comum a inquietação política no que diz respeito às condições pelas quais as divisões de classe e as desigualdades sociais, produzidas pelo capitalismo, podiam e podem se desfazer nas democracias. “*Democracy became an Achilles’ heel to many liberals*”, afirma Gosta Esping-Andersen em *The three worlds of welfare capitalism* (1990: 10). O artigo, embasado na crítica marxista, questiona se as reivindicações universais de uma cidadania política e civil de justiça social distributiva e fortalecimento dos laços de solidariedade, por meio da construção de redes de seguridade social, pode se emancipar das estruturas de mobilização de poder (classe dominante) através do fortalecimento de uma *cidadania social* ou, se pelo contrário, trata-se de um mero “*dique cheio de vazamentos*”. (Idem. Idem: 11). Este continua sendo o cerne da questão das políticas públicas sociais. Esta discussão se tornaria mais premente nas décadas 1980 e 1990, quando os organismos internacionais e as instituições de financiamento voltaram a discutir novas políticas para a América Latina, dentro da chamada “*crise do Welfare State*”, exigindo mudanças estruturais nos padrões de intervenção dos Estados nacionais.

Para Gosta Esping-Andersen (1990) os atuais modelos de intervenção social, especialmente aqueles de regulação da pobreza, em sua tipologia ideal, possuem três orientações distintas: 1) o *Modelo Liberal* baseado na proteção social e na intervenção mínima do Estado em favor da assistência privada (casos dos EUA, Canadá e Austrália); 2) o *Modelo Corporativo ou Continental*, baseado na assistência obrigatória organizada segundo o espírito corporativo de defesa dos interesses e direitos adquiridos, considera, na centralidade do discurso, o sistema de alocação familiar e as diferentes categorias profissionais em que a esfera da previdência privada desempenha um papel modesto (casos da Áustria, França, Alemanha e Itália); 3) finalmente, abrangendo um caráter mais universal baseado na emancipação dos homens e sua proteção às leis de mercado, os *Modelos Social-Democratas* reconhecem a universalidade dos direitos e estendem a proteção social para o conjunto da sociedade. É o caso dos países

entretanto, tem sido amplamente debatida na relação entre o chamado *welfare state* (estado de bem-estar social) e os mercados, como instrumento de atuação política para ‘domesticar o mercado’ (destratificação e desmercantilização) e mecanismo de “*socialização do risco ou institucionalização da solidariedade através da criação de uma coletividade redistributiva emancipatória*”. FERRERA. Mauricio, *Modelli di solidarietà*. Op.cit. pp.78-9.

nórdicos, como Suécia, Dinamarca, Finlândia e Noruega, que reconhecem a importância da estruturação familiar nesse processo. (ESPING-ANDERSEN, Idem: 26-9).

Observe-se que os modelos acima descritos são apenas exemplos ilustrativos das diversas formas de se pensar as políticas públicas e os modelos propostos de *Welfare State* (WS). Porém, como procuramos indicar, a particularidade e a diversidade do processo de desenvolvimento dos modelos de proteção social na Europa, deve ser considerada herança do sistema de Assistência Caritativa Corporativa (Assistência Ocupacional) e das Leis de Pobreza (Assistência Nacional) surgidas nos séculos XVII e XIX.

Maurizio Ferrera em *Modelli di solidarietà. Política e riforme sociali nelle democrazie*, (1993), utiliza metodologia diferenciada de Esping-Andersen e se aproxima da metodologia multi-causal de Claus Offe. Sem embargo, a clássica análise de Claus Offe, acerca das tensões potenciais do Estado moderno, ressalta dois componentes institucionais (o componente liberal e o componente democrata) que se combinam e articulam nas seguintes bases: a) o Estado liberal; (b) Estado democrata ou Estado de bem-estar. (OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. 1995: 271-4).

A partir dos pontos analíticos indicados por Offe, Ferrera retira três conseqüências fundamentais, que permitem focar o antagonismo existente entre “*garantia civil coletiva do Estado de bem-estar*” e os aspectos liberais do Estado (propriedade privada, economia capitalista e relação de mercado), elaborando em quadro analítico os principais pontos convergentes e divergentes desses dois tipos de Estado: 1) a dinâmica do autocrescimento de demandas feitas ao Estado de bem-estar (família, trabalho, previdência social), baseadas nas expectativas crescentes de prevenção da pobreza e na garantia universal de *status*; 2) o princípio liberal do Estado de Direito, vinculado a limites jurídico legal-formais e na obrigação moral (partilha da sociedade do risco); 3) o planejamento reativo e ativo diferencial e integrado, baseado no grau de racionalidade necessária à implementação efetiva de segurança aos impactos corrosivos das crises econômicas e seus ciclos de negócios e à limitação dos governantes (alta vulnerabilidade), face aos parâmetros da sociedade de mercado.

A metodologia de Ferrera, entretanto, se baseia nos conceitos espaciais de seguridade social (benefícios, ações e serviços prestados a toda população numa unidade territorial) através da *cobertura pensionista e assistência sanitária* (forma de seguro ou seguridade). A partir da distinção entre assistência remunerativa de modelo redistributivo, em contraste com os modelos conservadores corporativos, próprios de regimes liberais e social-democratas exclusivos às classes médias, Ferrera desenvolve uma tipologia de *Welfare State* considerado sob vários enfoques, entre os quais a diversidade de gênero e a estrutura familiar. Divide os modelos em duas categorias: o modelo *ocupacional* e o *modelo universal* que, por sua vez, dão origem a 4 tipologias analíticas:

1. *Assistência Ocupacional*: (a) *WS ocupacional puro* (França, Bélgica, Alemanha e Áustria), centrado no modelo de inclusão corporativa de trabalho e na fórmula de contribuição trabalhista de solidariedade pública (contributiva pensionista obrigatória e seguro saúde). (b) *WS ocupacional misto* (Suíça, Itália, Holanda e Irlanda), em que prevalece um esquema de cobertura nacional de participação trabalhista e cidadã (cobertura ocupacional obrigatória e de saúde nacional, ocupacional e privada).
2. *Assistência Nacional universal*: (c) *WS universal misto* (Reino Unido, Canadá e Nova Zelândia), baseado em modelo redistributivo da universalidade do sistema de saúde, assentado na família e na seguridade de assistência nacional. (d) *WS universal puro* (Escandinávia – Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia), com cobertura a toda população residente no país, incluindo garantia de seguridade social mínima. (FERRERA. Idem: 83).

Estas diferentes tipologias incluem outras variáveis de assistência pensionista e sanitária, divididas segundo a capacidade de cobertura oferecida: (1) assistência de cobertura marginal ou residual; (2) cobertura ocupacional; (3) cobertura universal; (4) integração ocupacional fragmentária, com prevalência do investimento privado; (5) integração ocupacional fragmentária, com prevalência pública.

O modelo ocupacional norte-americano (USA) apresenta exceção. Trata-se de um sistema de pensão denominado 1+2 (em que 1 = cobertura marginal ou residual; + 2 = cobertura ocupacional) e de assistência sanitária 1 (marginal),

ilustrativo da variedade tipológica e das dificuldades em se tentar padronizar os vários sistemas de proteção social como conceito fechado único.

Estes direitos se estendem de forma diferencial, revelando a pluralidade das experiências, lutas e conquistas sociais e políticas nacionais, bem como a forma de cada sociedade lidar com a problemática social. Daí que estes autores considerem os sistemas de proteção experiências históricas únicas e singulares, circunscritas às *nações desenvolvidas*, associadas ao próprio desenvolvimento da Democracia, do Estado-Nação e da evolução do Direito Social - processo iniciado com a conquista dos direitos civis (século XVIII), dos direitos políticos (século XIX) e dos direitos sociais (século XX).

Sem embargo, essa simplificação de *per se* não basta para explicar a formação do Estado social moderno e o evoluir dos direitos civis aos direitos sociais. De fato, a evolução não foi linear, adquirindo diferentes formas e concepções e o Estado social, pensado pelos ingleses, pelos franceses e pelos alemães são três formas distintas e significativas de regulação, voltadas para a ação social específica de cada país.

No caso sul-americano, endossados nos preceitos filosóficos e ideológicos europeus, os ideólogos políticos que ajudaram a forjar a própria concepção de cidadania e Estado de direito e as constituições de seus países, implantaram as sementes de diversas concepções de proteção social, que jamais chegaram a ser plenamente instauradas e incorporadas em suas sociedades. Questão que nos leva ao cerne do problema conceitual, no que diz respeito às práticas efetivas de proteção social adotadas no Brasil e na Argentina e explica, em parte, a facilidade pela qual a sociedade Argentina (em crise de governabilidade) aceitou a alteração proposta pelo governo Menem, de adoção de um novo modelo de assistência previdenciária, similar ao adotado no Chile pelo regime militar de Pinochet e que acompanha o sistema pensionista corporativo norte-americano (1+2), de planos de seguridade de aposentadoria mista (pública/privada). (ARMIÑANA, E. M. "Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales". In: ZICCARDI, A. Comp. 2002: 37-64, em especial 42-52).

No Brasil, o modelo previdenciário se baseia originalmente no sistema corporativo ocupacional *bismarkiano* alemão e até os anos setenta não era

universal, a Previdência cobrindo apenas os trabalhadores urbanos registrados em carteira de trabalho. O processo de expansão da cobertura previdenciária às categorias marginalizadas ocorreu a partir desta década, com a inclusão dos empregados domésticos (1972), regulação da inscrição de autônomos (1973), instituição do amparo previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos não-assegurados (1974) e, finalmente, a extensão dos benefícios de previdência e assistência social aos empregados rurais e seus dependentes (1976). (OLIVEIRA, F. E. B. de; BELTÃO, K. I. & FERREIRA, M. G. “Reforma da Previdência”. 1997: 8. On-line). Estas reformas, ocorridas durante o governo militar, entretanto, incorporava os trabalhadores rurais e maiores de 70 anos sem prévia base de reserva financeira, com benefícios insignificantes, muito modestos.

Sem embargo, no Brasil, a consciência política e social a partir das lutas contra a ditadura militar de 1964 a 1985, mesmo se difusa, promoveu conquistas importantes nos anos 80, que alteraram de maneira significativa as relações entre Estado e Sociedade. Coroamento da trajetória de resistência ao regime militar, iniciada em 1964, e seu triunfo a partir do final da década de 70, quando o modelo do Estado desenvolvimentista brasileiro entrou em crise, as lutas políticas e as demandas de *novos sujeitos (atores) sociais* expressaram, nos movimentos pela democratização, concretizado na elaboração da Constituição de 1988, as reivindicações de setores mais amplos da sociedade, na conquista de novos espaços institucionais.³⁹ Em conseqüência, a Constituição de 1988 não apenas consolidou velhos direitos sociais (já incluídos na Consolidação das Leis do Trabalho de 1946), como garantiu e ampliou novos direitos civis (sociais e políticos), em benefício do conjunto da população. O que explica o fato de que, ao menos sob o ponto de vista formal, as reformas do Sistema previdenciário brasileiro, iniciadas durante o curto mandato presidencial de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco e, sobretudo, no governo de Fernando Henrique Cardoso, tenham ocorrido de maneira parcial, e mais modestas do que as realizadas na Argentina, durante o governo neoliberal de Carlos Menem. Porém, a partir da

³⁹ O papel desempenhado pelas lideranças políticas, sociais e intelectuais, lideranças de base (incluindo segmentos eclesiais) e movimentos populares urbanos, como as associações de amigos de bairro, movimentos estudantis e de gênero, demandas por direitos humanos, saúde, educação, emprego e moradia, não podem ser ignorados. Movimentos indígenas e de minorias como os trabalhadores sem-terra e outros, são significativos das novas mudanças.

eleição do ex-metalúrgico Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República (2002), o governo reativou o processo de complementaridade previdenciária privada, incentivando os indivíduos a buscarem complementação para suas aposentadorias através da adesão ao Sistema Previdenciário privado. Ao mesmo tempo em que oscila, de forma pendular, no aprofundamento do desmonte gradual das antigas redes de proteção social, nacional e ocupacional, de direito universal.

De fato, a maioria dos direitos trabalhistas (seguro desemprego, regulamentação da jornada de trabalho para trabalhadores formais e temporários, salário mínimo) ainda se mantém relativamente preservados no Brasil, apesar das medidas flexibilizantes que ampliam o número dos trabalhadores informais e sem carteira de trabalho, concentrado nos setores terciário de serviços que gozam de menores garantias trabalhistas. O economista Raphael de Almeida Magalhães,⁴⁰ ex-Ministro da Previdência e Assistência Social no período de 1986/87, denuncia em entrevista concedida em 08/10/2007, ao *Jornal CORECON-RJ*:

“Em nenhum momento, desde 1988, quando promulgada [a Constituição], os diversos governos que se sucederam sequer ensaiaram dar, honestamente, cumprimento à Constituição. Desviaram, sistematicamente, parte substancial das receitas provenientes das contribuições sociais para cobertura de gastos distintos da previsão constitucional. Acossada pelo desequilíbrio sistemático de suas contas, a União, que não partilhava a arrecadação destas contribuições com os Estados e Municípios, fez crescer, sistemática e progressivamente, sua receita com estas contribuições, recorrendo à elevação constante de suas alíquotas, a ponto de o conjunto das receitas das contribuições sociais superar, de muito, a arrecadação de impostos”. (MAGALHÃES. “Entrevista em 8/10/2007”. *Jornal CORECON-RJ*: pp. 1-4. On_line).

Gosta Esping-Andersen, em “O futuro do Welfare State na nova ordem mundial” (2005), realizado para a UNRISD (*United Nations Research Institute for Social Development*) da ONU, demonstra que as políticas de privatização do sistema de seguridade de alguns países, nos anos 90, foram pautadas no falso argumento de que o “*crescimento do desemprego estrutural faz com que os*

⁴⁰ O economista Raphael de Almeida Magalhães foi ministro do MPAS de fevereiro de 1986 a outubro de 1987, atuando em seguida como um dos formuladores do capítulo sobre a Previdência e a Seguridade Social da Constituição promulgada em outubro de 1988.

custos marginais do trabalho, em países com direitos trabalhistas rígidos, onerem o Estado, levando a falência dos sistemas previdenciários”. Isso, porém, não é real, afirma. Nesse sentido, o caso dos EUA exemplifica os esforços políticos em uma seguridade social redutora e minimizada em benefício de um sistema privado, que faz com que o sistema americano adote a mesma depreciação dos benefícios que o sistema público. De um lado, tem-se o risco da polarização entre força de trabalho empregada (formal e informal) e o aumento das unidades familiares compostas por solteiros, de outro, a imigração e a instabilidade empregatícia, são alguns fatores que contribuem para esta aproximação entre a contribuição privada, em substituição ao Estado, que onera os beneficiários a partir de sobrecargas tributárias com base no salário real através de ajustes marginais contra a eventual queda de rendimento ou os baixos salários. (ESPING-ANDERSEN. *Ibidem*: 74-85). Porém a continuidade do pagamento previdenciário somente pode ser arcada pelo regime de repartição (Estado) não privado. Esping-Andersen mostra que no sistema de capitalização pelas seguradoras privadas, as taxas administrativas e a elevação dos juros oscilantes de mercado a longo prazo tornam o sistema da previdência privada um mecanismo pouco ou nada eficaz para substituição do clássico sistema estatal de contribuição e, por isso, só pode ser considerado como complementar a este. (*Ibid. Ibid.*).

Raúl Bernal-Meza (*Sistema mundial y Mercosur*. 2000), ao analisar a crise estrutural do capitalismo e seus efeitos na América Latina, demonstra que os impactos dessa nova fase de acumulação, associado à crise da dívida externa dos anos 80, contingenciou os governos a adotarem medidas econômicas extremas, voltadas para os ajustes e reformas institucionais políticas e sociais. Estas medidas afetaram profundamente a sociedade Argentina e não somente os níveis nacionais das atividades econômicas e de emprego, como a própria agenda de estratégias que definiam os interesses nacionais. (BERNAL-MEZA. 2000: 64-5).

No caso da Argentina, as noções de direito social e de regime de direito, fruto da reforma peronista de 1949, incorporada na Constituição de 1953, foi consolidada e ampliada nas reformas de 1955 e 1957, ocasião que, no plano político, a Argentina apresentava uma forte articulação da sociedade civil.

(ARMIÑANA. “Los derechos sociales...”. Loc.cit. pp. 40-2). No que se refere às dimensões da cidadania - *ciudadania civil* (liberdade individual e de igualdade perante a lei, liberdade de palavra, religião etc), *política* (democracia liberal de sufrágio universal e eleições diretas) e *social* (direito à habitação, saúde, educação, seguridade social) – os direitos eram mais amplos do que no Brasil. A legislação Argentina considerava o *constitucionalismo social* a base de um sistema que devia limitar os contingenciamentos dos efeitos do capitalismo mundial sobre a população, garantindo direitos individuais ao desenvolvimento igualitário e eqüitativo (cobertura e seguridade de proteção à família, enfermidade, velhice, morte, desemprego, direito cooperativo, do consumidor etc). Todavia a ditadura militar (1976-1983) alterou de maneira significativa a configuração do Estado argentino, solapando a maioria dos direitos políticos e civis. (DEVOTO, F. J. & FAUSTO, B. *Brasil e Argentina*. 2005: 322-32; RAPOPORT, M. e Col. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-1920)*. 2000: 373-7; 577-81).

Estudos de vários institutos de pesquisa revelam que as políticas adotadas por Carlos Menem provocaram aumento extraordinário da concentração de riqueza no país. O mesmo parece ter ocorrido em outros lugares, inclusive no Brasil. Contudo, do ponto de vista das políticas públicas, no final dos anos 80 a temática da questão social, associada à crítica à *democracia formal* e aos valores democráticos, voltava a ganhar relevância no cenário acadêmico-institucional e as discussões sobre as liberdades civis associadas às liberdades políticas (eleições diretas, representatividade política, descentralização e participação da sociedade civil) adquiriram maior visibilidade. No Brasil, ainda na década de 90, conduzida pela socióloga e primeira-dama da República, Ruth Cardoso, responsável pela centralidade da agenda social do governo, em especial o combate à pobreza, este passou a constituir um dos pilares da ação governamental, entrando na agenda das reformas políticas institucionais do governo Fernando Henrique Cardoso, o que somente ocorreu na Argentina a partir da crise de 2001/02. Medidas mais universais, ligadas à saúde e à educação, passaram também a adquirir novos contornos. Nesse cenário se configura a preservação do Sistema Único de Saúde-SUS, no Brasil, novo modelo de gestão pública de prestação de serviços a nível nacional, garantindo acesso universal e igualitário de inclusão à saúde,

beneficiando de maneira indiscriminada todas as camadas sociais (ricos e pobres).⁴¹

Criado em 1986, dentro do Ministério da Previdência e Assistência Social, fora do Ministério da Saúde, durante a primeira fase do governo Sarney, em 1986, na gestão do Ministro Raphael de Almeida Magalhães, o SUDES, hoje SUS, traz na origem o conceito de universalidade à cobertura de saúde descentralizada, foi criado dentro do MPAS, fora do Ministério da Saúde. Segundo depoimento do próprio ex-Ministro Raphael Magalhães, o SUDES (D de descentralização) foi criado com intuito de integrar assistência previdenciária e medicina preventiva e cura através da democratização da gestão, aliando novos instrumentos gerenciais e técnicos - descentralização administrativa e operacional - segundo os preceitos de participação da comunidade no controle social. (MAGALHÃES, R. de A. "Entrevista em 8/10/2007". Loc.cit. Online).⁴²

Porém, novas ações de caráter menos universal também eram estimuladas, sobretudo novas formas de atuação por parte do Estado, em que a aproximação entre Governo e Sociedade Civil encontraria expressão, através da atuação de Organizações não-Governamentais do chamado Terceiro Setor. Estas organizações, incentivadas pelo Banco Mundial, cresceram sob os auspícios dos mandatos presidenciais de FHC e tiveram continuidade nos mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse período, o *assistencialismo social* e o aumento da participação de segmentos da sociedade civil passaram a ganhar maior peso nas decisões e concessões de atendimento mais pontual às reivindicações sociais das populações carentes.

Portanto, se por um lado as reivindicações dos direitos sociais passaram a se firmar como valor moral importante, por outro, os efeitos dos ajustes estruturais conduziram à necessidade de se repensar as políticas públicas, em função dos contornos da *'pobreza objetiva'*, tarefa que exige repensar novas conceituações referenciais acerca das *necessidades básicas* dos indivíduos, para além dos

⁴¹ Em 1974 o Governo Geisel realizou ampla reforma ministerial, desmembrando o antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social e criando o Ministério da Previdência e Assistência Social-MPAS, encarregado de elaborar e executar políticas de previdência, assistência médica e saúde.

⁴² A respeito, IBAÑEZ, Nelson. "Globalização e Saúde". In: DOWBOR, L.; IANNI, O. & RESENDE, P.-E. A. Org. 1997: 42-53; LIMA, Nísea T.; FONSECA, Cristina M. O. & HOCHMAN, Gilberto. "A Saúde na Construção do Estado Nacional no Brasil...". In: LIMA, N. T. & GERSCHMAN, S. Org. 2005: 27-58; SANTOS, B. de S. Org. *Democratizar a Democracia*. 2002. v.1 e 3.

discursos políticos que utilizam conceitos como “*política social*” e “*justiça distributiva*”.

A socióloga Maristella Svampa assinala que a crise de 2001, na Argentina, levou os intelectuais daquele país aprofundarem as discussões em torno da reivindicação, em nome da segurança nacional, por um novo modelo institucional voltado para a auto-organização de um modelo social de intervenção do Estado. Segundo a autora, as pressões populares da sociedade Argentina conduziram Néstor Carlos Kirchner à Presidência da República, contingenciando-o a propor o retorno do intervencionismo peronista voltado para ações sociais, a fim de garantir a ordem (SVAMPA, M. “Argentine: l’avenir des piqueteros”. 2005: 113-24; Depoimento de Cristina Fernández de Kirchner. “Realidade da Argentina e região”. 2007: 5-15). Estudos argentinos, porém, indicam que a chamada ‘*Era Menem*’ apenas acentuara no país a adoção do ‘novo’ ideário neoliberal que consolidou novas formas de ‘pensar’, permitindo a implantação de políticas privatistas e de redução dos gastos sociais do Estado. Este momento, de intenso ‘*processo ideologizador*’,⁴³ proporcionou a descentralização administrativa, convocatória à sociedade civil, para apoio aos programas assistencialistas de caráter compensatório, em oposição às medidas universalistas. (DINATALE, M. *El Festival de la pobreza: el uso político de planes sociales en la Argentina*. 2.e. 2005: 19-28).

De fato, as medidas neoliberais adotadas pelo Governo Menem, de valorização financeira e transferência de recursos para o exterior, conversibilidade e endividamento, amparadas na desregulamentação das políticas sociais, fizeram surgir novos pobres, afetando a sociedade como um todo, associado a um aumento extraordinário da concentração de riqueza em mãos de poucos privilegiados. Mas a Argentina não configura um caso isolado. O mesmo fenômeno ocorreu em todos os países cujos governos adotaram o ideário neoliberal e onde se pode registrar um enorme crescimento a nível vertical e horizontal da pobreza. (ZICCARDI, A. Comp. *Pobreza, desigualdade social y ciudadanía*. Op.cit.; SALAMA, P. *Pobreza e exploração do trabalho na América Latina*. 1.reimpr. 2002; DUPAS, G. *Atores e poderes na nova ordem global*. 2005).

⁴³ O cientista político Raúl Bernal-Meza, *Sistema Mundial y Mercosur...* Op.cit., considera o conceito ‘processo ideologizador’ fundamental para a explicação de adesão da sociedade Argentina às políticas neoliberais de Carlos Menem.

Porém, não se trata de processo singular, já que os programas de agências internacionais, como o Banco Mundial, BIRD, FMI indicam que estes organismos, desde os anos 80 passaram a considerar a pobreza como parte de uma complexa agenda governamental, articulando complexas redes de cooperação de governos de países periféricos envolvendo sociedade civil, organismos internacionais e setores privados. (CHOSSUDOVSKY, M. *A globalização da pobreza*. Op.cit. pp. 37-64; STIGLITZ, J. E. *A Globalização e seus malefícios*. Op.cit.). Esta linha de atuação recebeu a adesão da CEPAL e de organismos como a OIT e a ONU. Dessa forma, nos anos 90, os aspectos humanos interdependentes, definidores da pobreza, passaram a ser considerados interligados às condições econômicas, financeiras, ambientais e sociais, cujo objetivo teórico se prendia à promessa de desenvolvimento social e direito de acesso das pessoas, “*em condição de vulnerabilidade*” (pobreza), a determinadas “*necessidades*”.

Se nos anos 90 os discursos sobre pobreza se centravam na discussão dos comunitarismos solidários e na repactuação da reprodução social, no incentivo à capacidade de auto-organização individual das pessoas “*pensarem globalmente e agirem localmente*”, para vencerem as adversidades, a centralidade dos discursos institucionais procurava justificar a pretensa “*fragilidade dos governos promoverem o pacto social e democracia redistributiva*”.⁴⁴ Porém, também inclui uma nova postura quanto aos problemas de raça, gênero e idade, de forma a abarcar geograficamente os focos de pobreza extrema, na adoção de ações afirmativas e formas descentralizadas de execução (gestão) por meio da participação da população alvo dos programas de inclusão focada na família (lôcus de intervenção), de maneira a privilegiar a transferência direta de recursos e incentivar a formação de capital humano. (PIERO, Sergio de. *Organizaciones de la sociedad civil*. 2005: 211-6 e ss; DOWBOR, L. *A reprodução Social. Propostas de uma Gestão Descentralizada*. 1998: 421-2).

De fato, os discursos revelam a complexidade de se estudar as linhas de atuação dos dois modelos - Brasileiro e Argentino – realidades que ora se

⁴⁴ Os indicadores de desenvolvimento humano e qualidade de vida, desenvolvidos pelas Nações Unidas (PNUD) e pela CEPAL ilustram este quadro.

aproximam, ora se afastam, na medida em que os agentes humanos da ação (práxis) realizadora do processo adquirem maior consciência dos problemas que os cercam, e fogem do controle dos idealizadores dessas mesmas políticas.

2.3. O ESTADO COMO INSTITUIÇÃO SOCIAL: A DISCUSSÃO DEMOCRÁTICA LIBERAL DA CIDADANIA SOCIAL

A discussão teórica sobre Estado e Cidadania implica distintas abordagens. T. H. Marshall (1967) ressalta os direitos da cidadania como '*comunidade moral*' e estende estes direitos aos deveres particulares que determinado Estado assume socialmente com seus membros. Mais recentemente, Litz Vieira retoma o conceito de cidadania e seu esvaziamento, através da idéia de direitos individuais (*status legal*) e pertencimento a uma comunidade particular. Para o autor, há necessidade de preservar o conceito de cidadania, vinculado à nacionalidade dos indivíduos, que vem sendo substituído por novos paradigmas forjados a partir da idéia do Estado supranacional, que ignora os níveis de formação histórico-cultural, local e particular em que a cidadania se forjou, substituído pelo vago conceito de '*cidadania supranacional*', ligado a um conjunto de atributos vinculados à noção econômica de '*organização da produção e redistribuição de riquezas*'. (VIEIRA, L. *Os argonautas da cidadania*. 2001: 227-32).

Uma aproximação histórica sobre a conformação do Estado moderno mostra sua antiguidade em tanto que estrutura de autoridade e forma de dominação coletiva. Nesse sentido o Estado Democrático e a Cidadania de Direito são conceitos e práxis plenamente forjados no final do século XIX e primeira metade do século XX. Sem embargo, a formação do Estado moderno acha-se associada a diferentes estágios de desenvolvimento, cuja formação singular, desde a origem, modifica as condições sociais a partir de diferenciais políticos-interpretativos significativos. Porém, ao se definir o '*Estado*' como processo de criação social, nos deparamos desde o início com a problematização da cidadania, complementar a própria estruturação do Estado moderno. Sob esse ângulo, se considera a cidadania uma construção social dependente de tradições e marcos institucionais particulares.

Abordando este aspecto, Norbert Elias, (*A Sociedade dos Indivíduos*, Op.cit.), critica a visão de alguns sociólogos de considerarem o Estado antítese da sociedade. Para estes autores, “o Estado seria uma coisa extra-social e a sociedade, algo extrínseco ao Estado” que, por isso, deveria ser considerado fora do campo da Sociologia: “As lutas pelo poder, travadas numa época anterior, bem como uma tradição conceitual que as reflete, sobrevivem nessa antítese subliminar entre os conceitos de ‘Estado’ e ‘sociedade’.” A crítica a esta postura é contundente.

“Se expiarmos atrás dessas máscaras conceituais para ver que problemas pessoais e humanos se escondiam sob esses dois conceitos aparentemente impessoais e objetivos, a ‘sociedade civil’ e o ‘Estado’, logo vislumbraremos a resposta. Os porta-vozes da classe média ascendente usavam conceitos como ‘sociedade civil’ e, por último, ‘sociedade’, como armas intelectuais em sua luta com a classe superior da época, os príncipes e a nobreza, que detinham o monopólio do poder estatal”. (ELIAS. Op.cit. p. 191).

Sem embargo, a frente que se formou contra o Estado teria retardado o reconhecimento de que os “Estados são instituições sociais”, encarregadas de certas funções, e os processos de sua constituição devem ser considerados a igual de quaisquer outros processos sociais. “O legado ideológico desta corrente provocou, indubitavelmente muita confusão”, afirma.

“A perturbadora separação entre sociedade e Estado foi o preço que teve de ser pago pela descoberta de que a coexistência social das pessoas no mundo inteiro era um campo especial que não existe fora dos indivíduos humanos nem pode entender-se em termos de seres humanos isolados, nem tampouco reduzir a eles”. (Idem. Idem: 192).

O conceito de Elias acerca do *Estado como instituição social* é importante lição para a análise sociológica das práticas políticas e sociais e aprofunda o entendimento acerca dos diferentes programas como resposta às tensões e lutas típicas dos processos sociais de longa duração, travados entre indivíduos estabelecidos e *outsiders*. Seguindo este paradigma, Oscar Oszlak considera a formação do Estado na América Latina “un aspecto constitutivo del proceso de construcción social”, composto por “relaciones sociales y aparatos institucionales”. (OSZLAK. *La Formación del Estado Argentino*. 1982: 13).

De fato, a existência de Estado pressupõe um processo de criação social co-extensivo, cuja especificidade histórica depende da utilização de categorias analíticas de caráter político, que articulam uma dominação que se materializa em conjuntos interdependentes de instituições (dominação política), permitindo-lhe ‘*ser Estado*’, unidade territorial e ideológica possuidora dos seguintes atributos:

“1) *Capacidad de externalizar su poder*, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; 2) *Capacidad de institucionalizar su autoridad*, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; 3) *Capacidad de diferenciar su control*, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y 4) *Capacidad de internalizar una identidad colectiva*, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación”. (Idem. Idem: 15. Grifos nosso).

Sem embargo, considerar o Estado processo de criação social obriga pensar a ‘*cidadania*’ como complementar à própria estruturação do Estado e suas instituições. José Nun, em *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* (2000), reabre o debate sobre os principais conceitos atualmente utilizados pela análise sociológica das sociedades latino-americanas. Porém, afirma, “*democracia transaccional; incompleta; delegativa; de baixa densidade; relativas ou inconclusas*” e, mais recentemente, “*democracia autoritária*” e “*populismo latino-americano*”, são meros epítetos que tendem a deformar o objeto descrito e consolidar os sintomas do “*mal-estar*” que rondam a vida política e minam a participação popular nessas sociedades, dotadas de “*apatia política*” e tidas como “*incapazes de pensar a política*”. (NUN. 2000: 123-37; 159-63).

O conceito ‘*cidadania*’ no Estado democrático liberal proposto por Claus Offe, também é importante para a compreensão das estruturas do Estado. Em *Capitalismo desorganizado*, Offe busca a historicidade que permite relacionar o conceito de ‘*cidadania*’ com a autoridade exercida pelo Estado sobre os cidadãos. Coletividade soberana que pode ser considerada “*principal fonte da*

vontade política coletiva”, criadora da autoridade estatal organizada. (OFFE. Op.cit. p. 269). Porém não separa as categorias ‘*Estado democrático*’, ‘*sociedade democrática*’ e ‘*cidadania social, civil e política*’. Ao analisar o conceito de ‘*cidadania*’, no Estado liberal de bem-estar, pondera que a cidadania se funda e se relaciona com a autoridade do Estado, poder exercido sobre os cidadãos em tanto que, 1) coletividade soberana criadora da autoridade estatal organizada; 2) coletividade dependente dos serviços e das provisões organizados pelo Estado; 3) coletividade potencialmente ameaçada pela força e coerção estatal organizada. Segundo o autor,

“[no primeiro caso] os cidadãos constituem a principal fonte de vontade política coletiva, na formação da qual eles são chamados a participar sob várias formas institucionais; [no segundo e terceiro casos] são sujeitos contra quem esta vontade pode ser imposta e cujos direitos e liberdades civis, ao constituírem uma esfera autônoma de ação social, cultural, política e econômica ‘privada’, impõem limites sobre a autoridade do Estado e são clientes que dependem dos serviços, dos programas e dos bens coletivos fornecidos pelo Estado, para garantirem os seus meios de sobrevivência e de bem-estar material, social e cultural em sociedade”. (Idem. Idem: 269).

É igualmente importante para Norberto Bobbio, na análise dos conceitos de ‘*governo representativo democrático*’ e ‘*igualitarismo democrático*’, considerados elementos estruturais da própria democracia moderna.⁴⁵ Afastando-se das concepções de T. H. Marshall acerca da “*evolução linear dos direitos*”, lembra que o componente liberal do Estado moderno refere-se a um “*arranjo protetor*” (estado de direito) destinado a “*limitação formal de seu poder*” por meio da “*garantia constitucional legal de liberdade*” que atua e escapa ao controle estatal. Esta exterioridade do poder de um corpo burocrático de controle estatal (controle administrativo, fiscal, militar, ideológico) ocorre porque o “*Estado não possui um mandato meta-social, universalmente reconhecido, sobre o qual suas atividades possam se basear ou de onde possa vir sua legitimidade*” e “*volta para o povo [pelo princípio de voz ativa] institucionalmente incorporado às regras e*

⁴⁵ Vide BOBBIO, *Liberalismo e Democracia*, 6. reimpr. 2000; *Estado, Governo, Sociedade*, 1986; *Direita e Esquerda*. Op.cit.

procedimentos do governo democrático e da representação". (BOBBIO. *Liberalismo y Democracia*, Idem. p. 279. Grifos do autor).⁴⁶

Este nos parece ser o limite “meta-social” do Estado moderno. Pode-se questionar se este caráter não perpassa a noção de ‘Estado Legítimo’ e ‘legitimidade de poder’ contida nas análises de Maquiavel, Thomas Hobbes, Montesquieu e de autores contemporâneos como Giorgio AGAMBEN, *Homo Sacer* (2002), entre outros que questionaram e ajudaram a pensar os limites da ‘Tirania de Estado’ e ‘Legitimidade de Poder’. Pierre Rosanvallon em *La démocratie inachevée* (2000) cita Guizot, “*Le grand mystère des sociétés modernes, c’est le gouvernement des esprits*”, e assevera que, nas políticas modernas, a filosofia liberal encontra-se em ruptura com o conceito de soberania do povo (Revolução Francesa) e a consolidação de uma “soberania constituída por governos livres”. (ROSANVALLON. *La démocratie inachevée*. 2000: 127). A partir do momento em que a soberania passa a ser a encarnação de uma coletividade ou indivíduo, expressão da garantia das liberdades, conforme expressa a dualidade de Tocqueville em *Democracia na América* (1835-1840), com Benjamin Constant se entra no campo do *subjetivismo político* e se inaugura a “soberania dos direitos”. (Idem. Idem: 40, 106-9, 131-3, 235). É no momento da “Constituição e da consagração da soberania constitucional”, que a “vontade do povo” vira uma abstração e a experiência social que emana da vontade geral da maioria se materializa nos direitos. O que não implica uma soberania legítima direta dos homens (poder direto e também poder de veto), que se transforma em soberania da razão própria dos Estados de direito.

Segundo Rosanvallon, nos primeiros anos da Restauração, o termo “Democracia” evoca os erros do “Terror”, quando seus autores não mais se

⁴⁶ Nesse sentido, questiona-se a problemática da imanência e controle do poder de Estado através do povo, para além de abstrações conceituais e cartas de princípios, de que é exemplo a reafirmação da hegemonia norte-americana sobre o Oriente Médio após os ataques do 11 de setembro de 2002, iniciando as Guerras do Iraque e do Afeganistão justificadas pelo Governo George W. Bush Jr por um mandato *meta-social* exercido em nome da necessidade de se combater universalmente os Terrorismos e cuja legitimidade (apesar dos protestos mundiais contra a legitimidade dessas guerras), não passou pelo princípio democrático das nações (incluindo instituições políticas como a ONU). De fato, através de uma lei interna de combate ao terrorismo (*Patriotic Law*) e as prisões de supostos terroristas e guerrilheiros que foram recolhidos na base norte-americana de Guantánamo (situada em Cuba), vários países europeus (e o próprio Conselho Europeu) intensificaram suas sanções contra imigrantes estrangeiros, em nome desse mesmo ‘combate’. Portanto, parece ser uma tendência das estruturas de poder dos países centrais, de incorporarem discursos e consensos de universalidade globalizante, em nome de um comunitarismo restrito aos grupos das nações ‘desenvolvidas’, sem abarcar o pretendido multiculturalismo antropológico de respeito às diferenças. Ver GADELHA, Nair. “Fundamentalismo...”. Loc.cit.

recordam da Antiguidade. “Em suas reflexões sobre a política e a liberdade modernas, escreve, um Benjamin Constant consegue a jamais utilizar a expressão [democracia]”.⁴⁷ E continua,

“A palavra democracia irremediavelmente faz parte da herança revolucionária, como as de soberania do povo ou governo representativo. Portanto, é preciso tê-la em conta. Paradoxalmente os doutrinários [liberais] representaram um papel essencial para aclimatizar seu uso. Mas, com eles, a palavra vai adquirir um novo sentido. Vai designar a *societade* igualitária moderna e não mais o regime político associado às repúblicas greco e romana, ou a idéia da intervenção direta do povo nos negócios públicos”. (Id. Id. p.126. Tradução nossa).⁴⁸

De fato, a vinculação dos dois princípios – a democracia e a liberdade – revelam-se ainda um processo complexo e inacabado. Sob a perspectiva de um afastamento conceitual da definição originária da ‘*vontade geral da maioria*’, percebe-se nas sociedades atuais, que conceitos abstratos, contidos no avanço do Estado de direito e na autonomia da sociedade civil em relação ao poder constituído do Estado democrático, evocam, para além da impolítica, o problema da participação cidadã em uma democracia de participação direta (voto universal) com poder de veto. (Id. Id. p.127).⁴⁹ Portanto, já não se trata da mesma noção de impolítica do início do período revolucionário de 1789, quando a questão da participação da maioria na ação política foi marcada por indeterminações, tensões estruturantes e equívocos - dualidade do debate das idéias de emancipação e desejo de autonomia dos indivíduos, oscilando entre “*a completude do ideal democrático e sua negação pura e simples*”. (Id. Id. p.19).

Sem embargo, o ideal democrático encontra cedo seus limites, no momento em que o espírito das idéias (ideologia) abandona o campo simbólico e

⁴⁷ «Dans ces réflexions sur la politique et la liberté modernes, un Benjamin Constant réussit à ne jamais utiliser l’expression [démocratie]».

⁴⁸ «Le mot de démocratie n’en fait pas moins irrémédiablement partie de l’héritage révolutionnaire, comme ceux de souveraineté du peuple ou de gouvernement représentatif. Il faut donc aussi composer avec lui. Les doutrinaires [libéraux] vont paradoxalement jouer un rôle essentiel pour acclimater l’usage. Mais le mot va prendre avec eux un sens nouveau. Il va désigner la *société* égalitaire moderne et non plus le régime politique associé aux républiques grecque et romaine, ou à l’idée d’intervention directe du peuple dans les affaires publiques ».

⁴⁹ Expressa a dificuldade de articulação reativa do indivíduo (cidadão comum), que não consegue se posicionar coletivamente ou elaborar um projeto político mais amplo. Este conceito será importante para nossa análise, na medida em que a democracia civil e os partidos políticos, nos casos do Brasil e da Argentina, parecem incapazes de conduzirem a Política de maneira não fragmentária, de forma a se apropriarem da Política como espaço da experiência (contrapoder). Esta exterioridade se reflete numa ‘contrademocracia’ societária refletida na indiferença política e no nihilismo discursivo. Vide ROSANVALLON, R. *La contre-démocratie*. Op.cit. pp. 28-9.

se institucionaliza no Direito. Ao se institucionalizar (*passagem do Terror ao Thermidor*), ele perde parte de sua imanência para se tornar aporia simbólica, subordinada à estruturação e consolidação do poder (poder indireto). Daí Rosanvallon ressaltar na análise o consenso revolucionário de 1789, momento de consolidação da soberania popular para deixar de pertencer ao todo reunido (maioria revolucionária) e tornar-se fundamento indiscutível da luta contra os privilégios e despotismos - "*le terrible exemple*" de Robespierre, como chamou Benjamin Constant. (Id. Id. pp.14-5). Isto é, a materialidade do apelo ao povo, com raras exceções, somente suplanta a ordem instituída do direito, no momento revolucionário de convite à resistência contra as tiranias. Quando este momento se institucionaliza como poder e sai do campo da ideologia, deixa de ser contra-ordem para se incorporar às estruturas de poder. Este é o limite da legitimidade de poder da soberania popular, o próprio escopo do liberalismo fundado em um novo contrato social, antítese paradoxal do ideal rousseauiano. (Id. Id. p.98).

Para nós, a análise de Rosanvallon esclarece a base do poder de vigilância e impedimento das ações da '*vontade da maioria*'. De fato, o poder que emana do povo para o povo, passa pelo processo de racionalização reducionista do poder restrito do Estado regulador da ordem social. Na realidade sociológica, este princípio político contém, na abstração da metáfora do povo, sobre os perigos da democracia, o populismo político, líderes que evocam a metáfora do "*povo soberano*", como garantidor das liberdades. É nesse sentido que Hanna Arendt estabelece a distinção entre '*governo legal*' e '*arbitrariedade do poder*', por parte dos sistemas políticos legítimos, nos quais as leis atuam como fatores de estabilização às ações dos homens e estabelecem os limites pelos quais a ação se torna possível, evitando cair no "*deserto ou na quietude do cemitério*". Ao se referir às leis do Estado normal, escreve:

"Não podemos viver sem elas [as leis] ainda que não acreditemos na lei natural ou na lei de deus; as velhas idéias das revoluções [americana e francesa] ainda continuam verdadeiras, apesar de suas noções específicas: o Homem é a medida das leis e carrega esta medida como a voz da consciência de si mesmo, mesmo se ela não mais se sustenta". (ARENDR. *The great tradition and the nature of*

totalitarianism. 6 lectures. New York: New School for Social Research. March/April 1953).⁵⁰

Tal concepção é importante na problemática da institucionalização do poder nas democracias modernas, inclusive para a definição do conceito de ‘*cidadania social*’ nas diferentes concepções de ‘*Estado social*’. No liberalismo clássico, o conceito de *cidadania social* (e política), passa pela análise das ‘*tentações e perigos*’ da vontade da maioria e não se refere a um indivíduo ou classe social particular. Se, para autores como T. H. Marshall (1967), o conceito de ‘*cidadania plena*’ implica falar em direitos sociais, para Robert Dahl (1997) os cidadãos são representados por funcionários eleitos, que personificam as preferências reais ou imaginárias dos governados, expressão máxima da vida política em sociedade. Daí a importância que este autor dá à palavra ‘*poliarquia*’, onde a intervenção pública pelo voto ocorre numa sociedade plural, por meio da mobilização do eleitorado, em disputa eleitoral aberta para eleição dos membros de um ou vários partidos (*policy makers*), expostos à contestação pública. O que estimula os governantes realizarem gastos públicos e benefícios sociais. Esta, na opinião do autor, é a verdadeira democracia participativa inclusiva. (DAHL, *Poliarquia: Participação e Oposição*. 1997).

Ainda, para Robert Dahl, o princípio da igualdade diz respeito ao sistema de inclusão, todos os membros de uma associação política (cidadãos de um governo) são igualmente qualificados para decidirem quais assuntos deverão compor as agendas de governo e a participação política nas decisões coletivas é obrigatória. Na análise de Dahl, a *igualdade* deve ser entendida como “*consideração pela parcela*” e o *princípio de justiça* deve permitir a “*cada indivíduo recebimento igual*” ou “*acesso a oportunidades iguais*”. Este é o limite do Estado social na política distributiva inclusiva descentralizada, que justificaria a introdução de cotas de governo para a promoção do *empowerment* e a inclusão do cidadão comum ao sistema de governo. (Dahl. *Um prefácio à Teoria Democrática*. 1989).⁵¹

No outro extremo da variação conceitual da democracia liberal, se encontra autores como Crawford B. Macpherson (1977). Para este cientista

⁵⁰ “*We cannot live without them [the laws] yet we do not believe in natural law or the law of god; the old Idea of revolutions are still true, though their specific notions: Man is the measure of laws and carries this measure as the voice of conscience with-in himself, no longer holds*”.

⁵¹ Independente de posicionamento ideológico à esquerda ou à direita, estes preceitos de Robert Dahl estão presentes nos discursos dos dirigentes de todos os países.

político ultraliberal, a “*sociedade aquisitiva*” (industrial) deve ser vista como um mecanismo de escolha e autorização de governos (democracia de equilíbrios) eleitos exclusivamente através da disputa eleitoral, restrita a uma cidadania pela escolha de ‘bens políticos’, em que o representante político (político-empresário) se materializa literalmente como um bem, sendo autorizado por mandato até a eleição seguinte. Escreve:

“a participação [política] não é um valor em si mesmo, nem um valor instrumental para a realização de um mais elevado e socialmente conjunto de seres humanos. O propósito da democracia é registrar os desejos do povo tais como são, e não contribuir para o que ele poderia ser ou desejaria ser. *A democracia é tão somente um mecanismo de mercado, os votantes são consumidores, os políticos são empresários*”. (MACHPERSON, *A Democracia Liberal. Origens e evolução*. 1977: 82-3. Grifos nosso).

Nesta concepção de democracia de mercado, o político e a esfera política se reduz a um Estado mínimo de mercados e não a um Estado de garantia social. E se esta democracia produz desigualdades, Machperson responde que isso se dá porque “*nós nas sociedades ocidentais continuamos preferindo prosperidade para a comunidade (e acreditamos que a sociedade de mercado pode proporcionar riqueza indefinidamente)*”. (Idem. Idem: 46). Se as sociedades escolhem um estado liberal totalitário, é porque são sociedades compostas por um “*sistema de elites em competição com baixo nível de participação [governo fraco] pelos cidadãos [...], exigência de uma sociedade em que há desigualdade, a maioria dos membros se julga como consumidores maximizantes*”. (Id. Id. pp.46-7). Para Machperson, a desigualdade não está no mercado fundado na propriedade privada, mas sim na vontade do povo e na imanência da sociedade em viver sob as insígnias de um estado autoritário intervencionista (estado maximizado ou estado fraco).

Este parece ser o estreito limite entre os princípios do igualitarismo do estado mínimo e da cidadania política regulada, aceito pelos ultraliberais, revelador dos perigos que posicionamentos ideológicos desse tipo podem trazer para a própria democracia. Refutamos, porém, com veemência esta corrente de pensamento. De fato, o notável progresso técnico do século XX trouxe consigo desafios inteiramente novos à Ética e à Política, que estão longe de serem adequadamente enfrentados pelas nossas sociedades. A necessidade de uma

nova ética decorre dos novos e extraordinários poderes da tecno-ciência concentrados nas mãos impessoais do Estado e suas ações, que multiplicaram no tempo e no espaço potenciais e reais vítimas, a ponto de a humanidade hoje colocar em risco a própria vida do planeta.

O processo acelerado do desmanche dos direitos civis, sociais, políticos e culturais – que muitos intelectuais denunciam como período de ‘*recolonização comandada pelo capital*’ em suas faces neoliberais, que produz indivíduos “sobrantes” de um modelo e os descarta para um *não-lugar*, para além das materialidades das desigualdades sociais. (AGAMBEN. *Homo Sacer*. 2002), implica também na destruição histórica e cultural pelas quais se procura borrar das memórias os saberes e os imaginários coletivos das lutas e resistências político-sociais que marcaram o “longo século XX” (G. Arrighi).

Sem embargo, o desenvolvimento da cidadania plena só pode ocorrer no espaço público e no processo de tomada de decisão referente aos direitos civis e à própria democracia. Nesse sentido, a inquietação teórica de Hannah Arendt esclarece os novos (velhos) lugares da enunciação crítica e se ergue contra os projetos de redução da política e do ator político ao nihilismo e à apatia das idéias banalizadas. Perigo que cerca a democracia e permite apresar a forma pela qual as relações dos indivíduos com a sociedade, refletem a matriz do capitalismo ocidental em que vivem e na qual o indivíduo consciente se vê obrigado a deixar sua solidão cívica para agir como cidadão que se expõe ao mundo. O sujeito ético, portanto, deve ser capaz de interagir com os outros e participar dos acontecimentos do mundo, mesmo se assombrados por estado(s) de exceção e assassinatos consentidos pelo Estado. (ARENDR, *Essai sur la Révolution*. 1967: 82).

Ao analisar o despertar do neoliberalismo do final do século XX, Norberto Bobbio também chama atenção para a progressão (ou regressão) da evolução do sistema capitalista ao longo de sua história, na qual “*a ofensiva dos liberais voltou-se historicamente contra o socialismo, seu natural adversário*” e alerta,

“nestes últimos anos, [a ofensiva] voltou-se também contra o *Estado do bem-estar*, quer dizer, o grande compromisso histórico precedente entre o tradicional privilégio da propriedade privada e o mundo organizado, do qual nasce direta ou indiretamente, a democracia moderna (através do sufrágio universal, da

formação dos partidos de massa, etc)”. (BOBBIO, *O futuro da democracia*. 1992: 126).

Referindo-se à confusão dos autores entre estado mínimo/estado máximo, de um lado, estado forte/estado fraco, de outro, duas categorias que não se superpõem necessariamente, esclarece:

“A acusação que o neoliberalismo faz ao estado do bem-estar não é apenas a de ter violado o princípio do estado mínimo, mas também a de governar (estado fraco). O ideal do neoliberalismo torna-se então o do estado simultaneamente mínimo e forte. De resto, que as duas antíteses não se superpõem é demonstrado pelo espetáculo de um estado simultaneamente máximo e fraco que temos permanentemente sob os olhos”. (Idem. Idem).

Essa aproximação serve como base para a compreensão inicial do quadro institucional-analítico que compõe as diversas experiências nacionais e internacionais de intervenção dos Estados e regulação da pobreza. Questões como ‘destituição dos direitos sociais’, ‘cidadania regulada’, ‘esvaziamento discursivo e institucional do espaço público’, ‘mobilização de forças sociais’, ‘sociedade civil’, que ocorrem no campo das relações sociais e políticas, permitem repensar o fundamento da experiência do que se considera como *‘mínimo social das políticas públicas’* e a natureza destes programas, nas condições peculiares de hegemonia do sistema capitalista.

Amartya Sen, na obra *Desenvolvimento como Liberdade* (1998), redimensiona os aspectos sócio-econômicos do debate acerca da não-aceitação da naturalização da pobreza. Sem se afastar da discussão sobre o poder de governabilidade do Estado de Direito, realiza a análise dos entraves para um desenvolvimento econômico inclusivo da população marginalizada da Índia moderna. Visando este objetivo, introduz a noção de “desenvolvimento” para, através dela e de suas possibilidades, resgatar a relação ética da economia para com a política e a liberdade dos indivíduos. Ao inverter a equação entre pobreza e igualitarismo, refunda o quadro analítico que compõe as diversas experiências nacionais e internacionais sobre a intervenção do Estado na regulação da pobreza, permitindo o afastamento da justiça distributiva fundada no igualitarismo - como se o problema da renda estivesse contido no mínimo necessário para a satisfação das necessidades básicas – e a coloca sob a ótica da liberdade, na relação própria e estruturação das relações de produção da sociedade real, de

mercado. Sen, porém, não ignora a relevância da privação das liberdades políticas ou dos direitos civis básicos, mas a liberdade se lhe representa (no quadro da Índia sobretudo, válido para outras partes), o argumento instrumental de que os direitos e liberdades podem contribuir para o progresso econômico.

“... a expansão da liberdade humana é tanto o principal fim como o principal meio do desenvolvimento. O objetivo do desenvolvimento relaciona-se à avaliação das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas. As capacidades individuais dependem crucialmente, entre outras coisas, de disposições econômicas, sociais e políticas. Ao se instituírem disposições institucionais apropriadas, os papéis instrumentais de tipos distintos de liberdade precisam ser levados em conta, indo-se muito além da importância fundamental da liberdade global dos indivíduos.” (SEN. 2000: 71).

Para isso, considera cinco atributos fundamentais para o desenvolvimento:

1) *liberdade política* (democrática representativa; direitos civis, políticos e de livre expressão); 2) *facilidades econômicas* (oportunidades de consumo, produção e troca); 3) *oportunidades sociais* (facilidades de bem-estar e participação em atividades políticas e econômicas; 4) *garantias de transparência* (necessidade de sinceridade entre as pessoas e garantias de transparência); 5) *segurança protetora* (rede de segurança social com disposições fixas, como benefícios aos desempregados e suplemento de renda aos indigentes, distribuição de alimentos em crise de fome coletiva ou empregos públicos emergenciais, geradores de renda). (Idem. Idem. pp.55-7).

Porém,

“os fins e meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade - na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. *O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação e não entrega sob encomenda. A perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda a atenção.*” (Id. Id. p.71. Grifos nosso).

Celso Furtado também é realista. Ao tratar da temática do desenvolvimento, questiona se seria possível estabelecer “*uma linha demarcatória entre fins e meios*”. Para ele, a “*institucionalização das relações*

humanas” através da criação de novas formas sociais, incluindo os julgamentos de valor (sentido weberiano) e a convivência política, são inseparáveis. O que inclui a necessidade de não apenas levar em conta não somente a singularidade e a complexidade dos avanços e recuos do processo de acumulação de capital, como sua capacidade e complexidade em tanto que força propulsora do sistema das forças sociais atuantes.

Para Furtado, portanto, falar em desenvolvimento implica não só pensar nas estruturas econômicas, como também nas estruturas políticas e sociais específicas de cada país, “*se no plano da civilização material a criatividade pode ser reduzida analiticamente a relações de causa e efeito, no das formas sociais faz-se necessário projetá-la na tela de fundo das antinomias e contradições inerentes à vida social.*” (FURTADO, *Criatividade e dependência na civilização industrial*. 2008: 119).

Sem embargo, as tensões geradas pelo processo de acumulação de capital (incluindo antagonismos e contradições) são reguladas na estrutura social sob a ação das instituições estatais abertas e plurais, pois o Estado é o único poder capaz de diminuir os impactos das tensões e rupturas geradas pelo sistema capitalista e garantir o dinamismo social. Não há passividade na ação política, mesmo porque se os indivíduos se voltarem para o esvaziamento da política e não se mostrarem mais capazes de realizar uma atividade criadora ou autocrítica da sociedade em que vivem, o homem não mais se libertará de suas amarras e cairá no niilismo ou na revolta. (Idem. Idem. pp.102-21).

Michel Foucault, porém, nos leva a uma ruptura com os pensamentos de Amartya Sen e Celso Furtado. Ao analisar o poder do Estado, questiona se o *homo oeconomicus* é o elemento base da razão governamental e da aceitação da realidade do exercício do poder. Para Foucault, o problema do interesse econômico obedece outra lógica, oposta à lógica político-jurídica. No Curso *Naissance de la Biopolitique*, reafirma a reflexão sobre o tema, “*A problemática da economia, a problemática do interesse econômico obedece a uma outra configuração, a uma outra lógica, a um outro tipo de raciocínio e a uma outra racionalidade.*” (FOUCAULT. Idem: 286. Tradução nossa).⁵² Historicamente

⁵² «*La problématique de l'économie, la problématique de l'intérêt économique obéit à une tout autre configuration, à une tout autre logique, à un autre type de raisonnement et à une tout autre rationalité*».

dissociadas desde o século XVIII, “a idéia de uma ciência econômica-jurídica por isso é rigorosamente impossível e efetivamente ela jamais ocorreu”. (Idem. Idem. Tradução nossa).⁵³ Nesse sentido, escreve

« Ao soberano jurídico, ao soberano detentor de direitos e fundador do direito positivo baseado no direito natural dos indivíduos, o *homo oeconomicus* é alguém que pode dizer: tu não deves, não porque eu tenho direitos e tu não tens o direito de tocar neles - isso quem diz é o homem do direito, é o que diz o *homo juridicus* ao soberano: eu tenho direitos, eu te confiei alguns, tu não deves tocar nos outros, ou: eu te confiei meus direitos para tal ou tal fim. O *homo oeconomicus* não diz isso. Ele diz ao soberano: tu não deves, mas ele também diz ao soberano: tu não deves, por que? Tu não deves porque tu não podes. E tu não podes no sentido de ‘tu es impotente’ e por que tu és impotente, por que não podes? Tu não podes porque não sabes e tu não sabes porque não podes saber.” (FOUCAULT. Idem: 286.Tradução nossa).⁵⁴

Essa lógica indica não haver limites (souverain) para o homem econômico, o ‘soberano econômico’. Por isso a *economia política* se torna razão crítica da “*arte de governar*”, e Foucault demonstra não haver nem totalidade no processo econômico nem ‘poder soberano’ para esse processo. Na medida em que a racionalidade econômica e o homem econômico (indivíduo com interesse) se fundam do interior da mesma racionalidade, este se afasta da unidade totalizante da soberania jurídica (da maioria) e da própria possibilidade de se tornar um soberano econômico. “*Il n’y a pas de souverain économique*”, é o ensinamento da *mão-invisível*. (Id. Id. p.287). A ‘*mão invisível*’ tem o papel de desqualificar o soberano político e o liberalismo seria o paradoxo da incompatibilidade desses dois princípios: o princípio econômico e o princípio jurídico.

Para Foucault, enquanto as várias técnicas econômicas (planificação, economia dirigida, socialismo, socialismo de Estado) buscam desde o início de sua existência um meio de superar a “*maldição formulada pela economia política*”,

⁵³ «L’idée d’une science économique juridique est rigoureusement impossible et d’ailleurs, effectivement, elle n’a jamais été constituée».

⁵⁴ “Au souverain juridique, au souverain détenteur de droits e fondateur du droit positif à partir du droit naturel des individus, l’homo oeconomicus, c’est quelqu’un qui peut dire: tu ne dois pas, non parce que moi j’ai des droits et que tu n’as pas le droit d’y toucher - ça, c’est ce que dit l’homme de droit, c’est ce que dit l’homo juridicus au souverain: j’ai des droits, je t’en ai confié certains, tu ne dois pas toucher aux autres, ou: je t’ai confié mes droits pour telle ou telle fin. L’homo oeconomicus ne dit pas ça. Il dit bien aussi au souverain: tu ne dois pas, mais il dit au souverain: tu ne dois pas, pourquoi ? Tu ne dois pas parce que tu ne peux pas. Et tu ne peux pas parce que tu ne sais pas et tu ne sais pas parce que tu ne peux pas savoir».

contrária ao soberano econômico, que é, ao mesmo tempo, razão de sua existência, a *mão invisível* tem o papel de desqualificar a soberaneidade do soberano político.

“A ausência ou a impossibilidade de um soberano econômico: este é o problema que finalmente será colocado através toda a Europa e através todo o mundo moderno, pelas práticas governamentais: os problemas econômicos, o socialismo, a planificação, a economia do bem-estar. Todos os retornos, todas as recorrências do pensamento liberal e neoliberal na Europa nos séculos XIX e XX, é ainda, sempre, uma certa maneira de colocar o problema da impossibilidade de existência de um soberano econômico.” (Id. Id. p.287. Tradução nossa).⁵⁵

A clareza com que Foucault aborda o problema fala por si. O Estado de direito e a razão de direito surgem inicialmente na encarnação do Estado de polícia (séculos XVI e XVII), momento em que se desenvolvem as noções de limitação da razão do Estado – os primeiros limites vêm de Deus, depois os limites da legitimidade do bom governo, para em seguida virem os limites da regularização interna, interiorizada na racionalidade governamental. (Id. Id. pp.11-2).

Nesse sentido, a noção de justiça, vinculada às leis de ordenamento jurídico, serve para exemplificar as fronteiras do que deveria ser mais permanente. O que leva Foucault a buscar uma concepção substantiva de sociedade civil e de cidadania que ajuda pensar se o conceito de democracia e as conquistas civis são direitos juridicamente conquistados através de demandas sociais concretas e não apenas direito formal. Única garantia de que os objetivos conquistados não sejam sombreados por desejos que contrariem o escopo por ele buscado. O que inclui um complexo conjunto de instituições e regras claras e inequívocas, que garantam a pluralidade do que constitui o processo político-social como um todo. A noção de ‘deserto’ arendtiano nos serve de metáfora para a necessidade de encontrar estabilidade nas instituições políticas e legais. Essa tênue fronteira é importante, porque a lei, no sistema democrático, representa a garantia do ‘poder equitativo’ do espaço político. Para Arendt,

⁵⁵ «L'absence ou l'impossibilité d'un souverain économique: c'est ce problème-là qui va être finalement posé à travers toute l'Europe et à travers tout le monde moderne, par les pratiques gouvernementales, les problèmes économiques, le socialisme, la planification, l'économie du bien-être. Tous les retours, toutes les récurrences de la pensée libérale et néolibérale dans l'Europe du XIX et du XXe siècle, c'est encore, toujours, une certaine manière de poser le problème de cette impossibilité de l'existence d'un souverain économique.»

entretanto, quando o homem não distingue mais a lei do poder de matar e a força de matar se transforma numa questão privada, o espaço político público desaparece e se transforma em deserto. Mas essa noção não basta. Contrária a qualquer '*pensamento monolítico*', é preciso acrescentar na análise, a idéia dos direitos que implicam na consolidação do espaço público baseado na pluralidade do pensamento.

Sem embargo, sob risco de cair em uma exterioridade apolítica e se transformar em campo *impolítico*, a democracia, enquanto estado legítimo, reconhece a justiça (guardiã das leis) como superior à expressão das vontades populistas ou à autonomia pessoal dos executivos. Porém, aqui também se pode questionar o significado do conceito de cidadania e os limites da liberdade individual nas atuais sociedades democráticas, onde a aplicação da justiça nem sempre se baseia na imperiosa salvaguarda da cidadania. Nas páginas finais do "*Essai sur la Révolution*" (Op.cit, 1963), Arendt esclarece que a liberdade, enquanto realidade tangível, só pode se manifestar dentro de limites espaciais determinados, incluindo os limites circunscritos no próprio território nacional. (Idem. Idem: 406). De fato, as garantias que permitem a extensão desta liberdade, limitada pelas fronteiras territoriais para os cidadãos não naturais do país, são mundialmente restritas, o que vale para a liberdade individual e para a liberdade em geral.

Para a autora, a liberdade, no sentido positivo, só é possível entre iguais e a igualdade não é de maneira alguma um princípio de validade universal, pois "*aplicada com limites e no interior de limites espaciais*", já que os espaços de aparição dos acontecimentos políticos são como "*ilhas no meio do mar ou oásis no meio do deserto*". (Id. Id. p. 408). Elas se circunscrevem a espaços delimitados pelas relações políticas e que não podem ser alcançados nem na figura personalista dos grandes homens, nem por um número total de cidadãos. Ou seja, as relações políticas, por excelência, não podem se basear em personificações centradas em indivíduos que, ambivalentes por natureza, se movem por paixões, aspirações e interesses pessoais. Daí a aplicação que faz do conceito de "*elite*", mesmo considerando que a esfera política afeta, *stricto sensu*, o número total dos cidadãos seguindo a tradição da política e da própria

experiência histórica, de que “*as virtudes dos valores sociais se pervertem*” na esfera do privado. (Id. Id. pp.408-15).

Sem embargo, se a liberdade (sentido positivo), só é possível entre iguais (cidadãos) e a própria igualdade (jurídica) não é um princípio de validade universal mas apenas aplicável limitadamente no interior de determinados espaços, faz parte da essência da política o ‘*querer*’ e o ‘*poder*’ (paixão política dominante e não necessariamente ‘mal radical’). Não nos afastamos, porém, da defesa das liberdades e dos direitos civis, políticos e sociais fundantes e estruturantes da democracia,⁵⁶ mas questionamos se, na raiz do impolítico, não estaríamos saturados pelos excessos das promessas democráticas populistas, que desestruturam relações esquecendo-se das ‘solidões abandonadas’ da pobreza produzida pela sociedade liberal dos mercados que desqualifica a política e a transforma em *impolítica*, polarizando o mundo entre vencedores e vencidos (afastamento da tolerância), destruindo os espaços públicos (privatismo), sem que se possa fazer dessas mesmas liberdades (igualdade de condições, circularidade da palavra, liberdades civis, etc) a pedra filosofal de seu princípio. Talvez esse seja o nó górdio das democracias atuais.

⁵⁶ Na ausência da democracia, os resultados produzidos pelos regimes totalitários são bem conhecidos.

CAPITULO 3º

CIDADANIA SOCIAL E CIDADANIA POLÍTICA REGULAÇÃO E POLÍTICA NA NOVA FASE DE ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

O discurso societário, na América Latina, a partir das transformações gerais mundiais do capitalismo (globalização, crise do fordismo, emergência da ideologia neoliberal, retração do Estado como agente interventor) e específicas (consolidação do processo de redemocratização pós-ditaduras militares e emergência da sociedade civil, com tendência à regulação societária), evidenciam as transformações surgidas na relação Estado/sociedade civil, tanto no Brasil como na Argentina. Nesse sentido, os programas sociais demonstram a vulnerabilidade dos agentes excluídos/incluídos nas duas sociedades. Porém, a exegese discursiva das ações modificadoras das bases da vulnerabilidade das populações em condição de exclusão, situa-se na realidade de entrecortes histórico-políticos que refletem as transformações ocorridas nos últimos 20 anos.

No Brasil, a história do assistencialismo social indica que as primeiras políticas de intervenção surgiram no século XIX, com a fundação dos asilos de órfãos e contenção dos pobres, numa tradição de estigmatização dos excluídos, de *“auxílio à pobreza e aos pobres”*, conforme indica o historiador José Roberto de Amaral Lapa, em estudo sobre Campinas-SP. (Lapa. *Os excluídos*. Op.cit.). No século XX, a trajetória do *welfare state*, nos países ocidentais, mostra que o conceito de inserção social, a partir de políticas voltadas para as metas de pleno emprego, foi paulatinamente sendo substituído pelas idéias mais difusas de *“economia solidária”*, associada a um *“desenvolvimento auto-sustentado”*. (DOWBOR, L. *Propostas para uma gestão descentralizada*. 1998).

Se a primeira noção de auxílio e contenção da pobreza, no sentido moderno, dependia da edificação de políticas públicas pelo Estado, como promotor e interventor direto da inserção social, por meio da edificação de coalizões políticas contidas nas coalizões de classe, sejam elas de caráter corporativo sindical, social-democrata ou de caráter político local, a segunda

noção gira em torno de setores mais difusos, denominados “*Terceiro Setor*”, de regulação da sociedade civil.⁵⁷

O embate ideológico da popularização dos discursos e as mudanças históricas-políticas, ocorridas no Brasil e na Argentina, permitem captar os processos estruturantes da instrumentalização da realidade, através da construção das agendas sociais dos Estados afetados pela questão premente das populações vivendo em condição de pobreza extrema, e dizem respeito às várias dimensões e condicionalidades da pobreza. Entretanto esta problemática deve ser sociologicamente reconstruída através da evolução do processo político-econômico das realidades argentina e brasileira nas últimas décadas, o que exige uma análise do evoluir recente das sociedades de ambos os países, submetidos aos impactos desestruturantes provocados pela inserção desigual dos dois países na atual fase de acumulação do capitalismo mundializado. A necessidade desta síntese, porém, exige recorrer a alguns entrecortes históricos, reflexivos dos fracassos e conquistas parcelares da construção da chamada “cidadania social” e “cidadania política”.

3.1. DOS REGIMES MILITARES À REDEMOCRATIZAÇÃO

Segundo o historiador Mario Rapoport (*História econômica, política y...* Op.cit.), o contexto explicativo para o surgimento do neoliberalismo na Argentina tem origem nas crises econômica e monetária do final dos anos 60 e início dos anos 70 (ciclo hiperinflacionário e endividamento externo) e na crise do petróleo de 1973, que facilitaram as alianças entre militares e banqueiros.

Immanuel Wallerstein, ao analisar a retomada da acumulação capitalista nos anos 90, defende a idéia básica de que nunca houve processo de transição nos países periféricos. Para ele, a chamada era de transição, dos países retardatários da globalização, é reflexo de dois momentos distintos, ilustrativos da

⁵⁷ Entende-se por “Terceiro Setor” as redes de voluntários pertencentes às Organizações não governamentais profissionalizadas, voltadas para a ‘*responsabilidade social*’ (ONGs internacionais, nacionais, regionais, locais), organizações comunitárias, setor privado empresarial e outros agentes que compõem a chamada ‘sociedade civil’. Nesse contexto, a definição de poder público e privado encontra variações difusas nos diversos países. Nossa experiência de trabalho em países africanos, Malawi, Moçambique e África do Sul, comprovou, nestes locais, que os serviços de saúde e educação, geridos pelo Estado, não são sinônimos de universalidade e gratuidade, mas sim de assistência privada, com ou sem subsídio ou alguma participação do Estado.

expansão capitalista dos países centrais, em relação aos países periféricos. A fase A, iniciada em 1945 até 1967/1973, caracterizada por *“flutuação com viés de alta ou de expansão econômica”* e a fase B, *“flutuação com tendência de baixa ou de contração econômica, que vai de 1967-1973 até hoje e provavelmente vai prosseguir por alguns anos”*. (WALLERSTEIN. “Mundialização ou Era de Transição?”. In: Op.cit. 2003. pp.72-3).

Estas fases, que correspondem ao período dos ciclos relativamente longos (25-30 anos) da história do capitalismo, descobertos pelo economista russo Nicolai Kondratieff, *“caracterizam as economias-mundo e não nossas supostas economias nacionais”* e se distinguem pelo

“pleno emprego ou desemprego, preponderância da produção e investimentos financeiros como fonte principal de lucro, pela prioridade dada à minimização do custo da força de trabalho, pelo aperfeiçoamento das técnicas existentes ou pela inovação da produção”. (Id. Id. p.73).

Para Wallerstein, o período pós-68 foi marcado pela queda da rentabilidade de grandes setores industriais dos países centrais, sobretudo as indústrias de aço, automobilista e produtos eletrônicos, que geraram *déficits* na economia norte-americana, alterando o padrão ouro. A segunda fase, marcada pela crise do petróleo, encontra explicação na necessidade norte-americana de escoamento da produção (necessidade de criação de uma demanda efetiva) como celebração do pacto EUA/Japão e como manutenção de uma zona de controle de mercado. Nesta equação, afirma,

“... o custo do trabalho, produção e carga tributária andam de mão juntas. A fuga de divisas, redução de salários, deslocamento das indústrias, quebra de mercados, são faces de uma mesma moeda, de um mesmo modus operandus em que capitalismo se torna sinônimo de crise.” “Resta saber, conclui, quando será sua crise terminal.” (Id. Id. pp.74-80).

Rapoport corrobora as observações de Wallerstein. Para este autor, a crise do petróleo, afetando as economias latino-americanas, obrigou-as a aceitarem empréstimos de curto prazo, a exemplo do México e da Argentina que aumentaram seu endividamento externo, tendo sido coagidos a assinarem acordos lesivos com o FMI-Fundo Monetário Internacional. No caso argentino, a crise foi agravada pelo processo de *“estagflação”*, levando o país a um círculo negativo de decréscimo das taxas de ganho (lucro do capital estrangeiro) corroído

pelos salários elevados dos quadros dirigentes, redução de investimentos, acarretando menor produtividade e afetando os salários dos trabalhadores, queda de consumo, desemprego.⁵⁸ O resultado deste largo processo de liberalização foi a enorme fuga de capitais que ocorreu quando os preços do petróleo despencaram nos mercados mundiais. O mesmo se passou nos demais países da América Latina, que se endividaram para financiar os saldos das balanças comerciais, enquanto os bancos estrangeiros neles se instalavam e expandiam seus negócios.

Entrementes, o processo de liberalização econômica se iniciara na Argentina desde a queda de Juan Domingos Perón, em 1955. A partir de então, com breves períodos de intervalo, a política Argentina sempre esteve focada na adoção de práticas econômicas liberalizantes, como considera Moniz Bandeira, em artigo recente.⁵⁹ Ao analisar o período de liberalização Argentina, demonstra que entre 1955 e 1958 o governo provisório do General Pedro Aramburu realizou uma série de medidas de contenção à inflação, garantindo o ingresso de capital estrangeiro no país. Seu sucessor, Arturo Frondizi, aprofundou o processo, ao instaurar um plano econômico de estabilização monetária de viés ortodoxo liberal, que custou o aprofundamento da crise social. Moniz Bandeira lembra que desde 1962 as forças armadas já intervinham no país, embora somente em 1966 os militares, sob comando do General Juan Carlos Onganía, tenham instaurado uma ditadura militar.

Onganía propugnou medidas de liberalização dos mercados, incluindo de abertura comercial irrestrita às importações de manufaturas, que provocou a falência de centenas de empresas, culminando com o *Cordobazo* de 1969, marco das insurreições proletárias e de importantes levantes populares. Para muitos

⁵⁸ RAPOPORT, M.; GRACIDA, E. & BRENTA, N. “El rol del Fondo Monetario Internacional en el inicio de la gran deuda externa: los acuerdos de Argentina y México en 1976”. *I Jornadas Latinoamericanas de Historia Económica*. Montevideo: Noviembre, 2007: 1-2. [Texto inédito]. Rapoport lembra que no campo das grandes transformações econômicas, o menor incremento da produtividade (caso indústria e setor de comunicações), da inovação tecnológica e maior inter-relação com as esferas produtivas dos países centrais (indústria transnacional e o problema do repasse tecnológico), era acompanhado, nas economias ‘periféricas ou emergentes’, pela internacionalização das esferas comerciais e financeiras. E sobretudo no ciclo expansivo da economia norte-americana do pós-guerra e em consequência do acordo de Bretton Woods, o papel hegemônico dos EUA no mundo capitalista em geral e nos países latino-americanos em particular, estreitou ainda mais a proximidade e a relação de dependência das economias emergentes. (Ibid. Ibid).

⁵⁹ Moniz Bandeira, “El suicidio en Buenos Aires”, *La Onda Digital*. Montevideo, (465). 08-15/12/2009. On-line.

analistas intelectuais argentinos, estes movimentos inspiraram o movimento *piquetero* e seus bloqueios de estradas e ruas.

Esta fase de expansão financeira da Argentina, nos anos setenta, apresenta, portanto, um período de retração produtiva e queda salarial, como comprovam os dados do censo de 1980, indicativos de significativa queda na distribuição de renda desse país, que então contava com 28 milhões de habitantes. A queda do salário real e a retração do consumo operário foram acompanhadas, por sua vez, pelo empobrecimento da classe média e queda na mobilidade social. Este *proceso de pauperización* representou um aumento da chamada *pobreza crítica*, na Argentina, embora esta ainda fosse evitável. Segundo Rapoport, em 1970 os pobres abrangiam 5% da população Argentina; em 1982 esse índice atingia 25,3%. O mesmo vale para a participação percentual por ingresso de rendimentos, que apresenta a seguinte distribuição: (i) a distribuição de renda dos mais pobres (1 a 40% dos ingressos), achava-se concentrada nas mãos de 18,1% da população (1953), 17,3% (1961) e 14,5% (1980); (ii) 41 a 70% dos ingressos estavam concentrados em 21,9% da população (1953), 21,2% (1961) e 19% (1980); (iii) 71 a 90% dos ingressos mantinha-se estável no mesmo período, 22,9% (1953); 22,5% (1961) e 22,5% (1980) da população. Entretanto, entre os estratos dos mais ricos (91 a 100% dos ingressos), a concentração era a seguinte: 37,1% da população (1953), 39,0% (1961) e 44,0% (1980). (RAPOPORT. Op.cit. pp.834-5).

Os dados são comprovados pelo coeficiente de Gini tanto para a Grande Buenos Aires como para as demais áreas urbanas, que aponta 0,412, em 1970, elevando-se para 0,472, em 1972, para a Grande Buenos Aires, e de 0,366 (1975) para 0,410 (1980) para o total das áreas urbanas argentinas. (Id. Id. p.834). O balanço negativo do período leva Rapoport afirmar:

“El deterioro del poder adquisitivo de los salarios afectó el consumo de los trabajadores. La tendencia a la disminución relativa de los gastos básicos de consumo y al incremento de los consumos de bienes durables y de servicios de salud y educación se interrumpió hacia 1975.” (Id. Id).

De fato, este aumento da *pobreza crítica* revelava outro aspecto importante do processo: O levantamento do INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina), de 1974, indicava 2,6% de lares pobres

reunia 3,2% da população. Em 1980 7,5% de lares reunia 10,1% da população e em 1980, 25,3% de lares reunia 28% da população. Os dados confirmam a mobilidade social descendente da população Argentina. (INDEC. *La pobreza en el conurbano buenarense*. Buenos Aires: 1989. *Apud* RAPOPORT. Id. p.835). “*En términos absolutos, conclui Rapoport, el deterioro del salario real se tradujo en una caída de todos los gastos, inclusive los básicos [alimentos e bebidas]*”. (Id. Id). Para compensar a enorme deterioração dos ingressos e cobrir o gasto familiar total, as famílias de trabalhadores tiveram de recorrer cada vez mais ao aporte do trabalho dos demais membros (mulher e filhos). Acompanhando a queda relativa dos gastos sociais do período, o sistema previdenciário se viu igualmente afetado, com reflexos sobre a seguridade social dos indivíduos aposentados, cujos índices de aposentadorias passaram por quedas bruscas, seguidas por subidas intermitentes. Também se constata no período, um processo de deterioração dos serviços públicos sociais por habitante (educação, saúde, habitação), que não acompanhou o repasse dos aumentos de impostos e que gravavam em especial os salários dos trabalhadores, em relação à queda dos salários nominais e o aumento da precarização dos empregos.

Comportamento similar pode ser constatado na relação entre a média das aposentadorias e a remuneração dos assalariados ativos. De acordo com Rapoport, a baixa do coeficiente de aposentadorias, ocorrida em 1955, se intensifica a partir de 1972, apresentando tendência ainda mais declinante nos últimos anos do governo militar, quando na década de 1980 o governo eliminou a contribuição empresarial ao sistema previdenciário, levando o Estado a se responsabilizar sozinho pelas despesas do setor. (Id. Id. p.836).

Como suporte comparativo ao estudo de Mário Rapoport, a obra de Wilson Cano, *Soberania e Política Econômica na América Latina* (2000), proporciona, com base nos dados do IBGE para o período de 1967 a 1980, algumas observações importantes para a análise da evolução desses países.

Entre 1970 e 1974, o Brasil conheceu uma extraordinária fase de crescimento econômico, oriundo do setor de construção civil (obras de infraestrutura) e de sua expansão industrial, que estimulou o aumento de empregos. Ao contrário da Argentina, o crescimento das exportações industriais brasileiras, entre 1970 e 1980 passaram, respectivamente, de déficit de US\$ 4 milhões de

dólares (1970) e de US\$ 3,7 bilhões (1975) para um superávit de US\$ 3,7 bilhões (1980). (Cano. Idem: 203). Segundo o autor, a desaceleração ocorrida entre 1974 e 1980 foi provocada por problemas inflacionários e desequilíbrios na balança externa de pagamentos, que não acompanhou o crescimento exigido pela diversificação das exportações industriais e foi agravada pela ausência da capacidade de consumo de parte da população brasileira (baixos salários). (Id. Id. pp.203-4). O autor chama atenção ao fato de que o maior problema brasileiro se encontrava na *regressividade distributiva*, isto é, nas perdas reais acumuladas pela deterioração salarial nos picos dos ajustes inflacionários e, apesar do período apresentar crescimento do emprego formal, também representou aumento do emprego informal e oculto. O crescimento da estrutura ocupacional industrial foi o único setor cujo *salário médio, nos ramos mais complexos (metálicos e químicos), aumentou 47%*. É que setores mais complexos possuíam sindicatos combativos, mas nos setores menos modernos ocorreram significativas perdas reais dos salários médios durante todo o período militar, o que de fato representou uma piora da *distribuição pessoal da renda*. Os dados indicam que em 1960 os 40% mais pobres da população recebiam 11,6% da renda nacional, 10% em 1970 e 9,8% em 1980.

Quanto à população em “*situação de pobreza crítica*”, entre 1970 e 1979 a porcentagem dos domicílios considerados abaixo da linha da pobreza reduziu de 49% para 39%, no total do país (73% para 62%, na zona rural; 35% para 30%, na zona urbana), enquanto os pobres, abaixo da linha de indigência, passaram de 25% para 17% no total do país (redução de 42% para 35%, na zona rural, e de 15% para 10%, na zona urbana). (Id. Id. p.206). Contrariando a opinião de autores que afirmavam a pequena importância do salário mínimo na estrutura salarial total no período, Cano mostra que em 1970 65,2% da população recebia entre 0,5 a 2 SM apenas. A cifra cai para 50,7% da população brasileira em 1980.⁶⁰

⁶⁰ As cifras indicativas dos valores do SM, atualizadas em Real, demonstram que em 1970, 16,1% da população recebia o máximo de 0,5 SM (inclui trabalhadores infantis); 22% da população entre 0,5 e 1 SM; 27,1% entre 1 e 2 SM. Em 1980 o valor do SM situava-se 4,9%, apenas, acima do SM de 1940. (Cano. Id. p.205). Segundo estudo do DIEESE, as médias anuais do SM real, atualizadas, são as seguintes: 1940 = R\$ 889,03; 1944 = R\$ 754,50; 1952 = R\$ 895,85; 1957 = R\$ 1.112,44; 1964 = 838,85; 1991 = 275,55; 1994 = 224,84; 1998 = 240,76; 2002 = 274,61; 2003 = 278,48; 2004 = 288,87; 2005 = 300,00. O estudo conclui “*De meados dos anos 90 até hoje, [o SM] vem sendo objeto de tímida e irregular recuperação. Ainda assim, o valor atual situa-se perto de 1/3 do valor de julho de 1940*”. (DIEESE. “Salário Mínimo e Distribuição de Renda”. *Nota Técnica*, 6 : 5. Out. 2005). Note-se a perda de poder aquisitivo no SM, em decorrência das várias mudanças de cálculo e padrão monetário sofrida pela moeda brasileira, entre 1964 e os anos noventa.

3.2. O MODELO BRASILEIRO

No final da década de sessenta, o economista Celso Furtado, ao analisar os problemas da economia brasileira no ensaio *“Um projeto para o Brasil”* (1966), alertava os militares dirigentes para a permanência dos graves estrangulamentos na estrutura do país. De onde a necessidade de se elaborar uma estratégia de planejamento, de forma a introduzir o país para um *“verdadeiro ciclo virtuoso de crescimento econômico”*. Acreditando na possibilidade do Estado realizar um projeto garantidor de desenvolvimento sustentável, com adoção de medidas para além do simples desdobramento das preexistentes, o Projeto prega as necessidades de Reforma Agrária, formação de capital humano (cientistas e pesquisadores) e tecnologia independente, fatores indispensáveis para o rompimento do ciclo de *concentração* de renda e capital. Ou seja, se a concentração espacial maximiza as economias de aglomeração em um país, o aumento isolado das indústrias de bens de capital no sistema produtivo, caso não se estimule complementaridade entre as produções regionais, criam-se entraves estruturais, em especial entre aquelas regiões *“de oferta mais inelástica”*, como o caso das áreas produtoras de matérias-primas, que apresentam degradação em termos de intercâmbio. Neste caso, afirma, *“é grande a probabilidade de que a poupança gerada de todas elas tenda a inverter-se na mais desenvolvida, pelo simples fato de aí as economias externas são maiores”*. (Furtado. *Um projeto para o Brasil*. Op.cit. p. 51).

Se esta explicação é verdadeira, então qual o resultado deste processo sobre as relações de trabalho? Para Furtado esta concentração provoca um custo marginal desnecessário e insuportável, já que, por um lado, a espacialidade dessas relações reflete a mobilidade de pessoas que se vêm atraídas para as regiões mais desenvolvidas, aumentando a tendência de queda dos níveis salariais em função da oferta de mão-de-obra. Por outro lado, criam-se diferenciais fiscais das regiões produtoras em detrimento das regiões consumidoras, refletindo a espacialização da concentração de renda, com impacto sobretudo nas regiões de predomínio de recursos naturais e mão-de-obra subutilizada ou ociosa. Outro problema da concentração de renda, afirma, diz respeito a um problema de demanda global, provocado pela ortodoxia das

decisões econômicas adotadas pelos tecnocratas responsáveis que tomam decisões baseadas apenas na produção e nos investimentos, em detrimento de um padrão de distribuição de renda. (Idem. Idem. pp.52-7). Vale a pena recordar o que escreve:

“A hipótese de base, ponto de origem das principais diretrizes esboçadas, é a seguinte: *existe no sistema econômico deste país uma deformação estrutural que se traduz no perfil da demanda global*. Essa deformação é responsável pela lenta penetração do progresso tecnológico em nossa economia e pela escassa difusão dos frutos dos aumentos de produtividade. Em outras palavras em razão de certas particularidades estruturais, a economia brasileira não está em condição de beneficiar-se na forma que lhe corresponde – tidos em conta os seus recursos naturais, a dimensão de sua população e o nível de desenvolvimento já alcançado – desse instrumento responsável pela rápida transformação do mundo atual, que é a tecnologia moderna”. (Id. Id. p.15. Grifos nosso).

Conclui o raciocínio referindo-se à vinculação existente entre os diversos setores da sociedade brasileira, articulados com a questão social da desigualdade e da pobreza, a pressão da demanda e a incapacidade de poupança e investimento interno:

“Demais a referida deformação se traduz, *no plano social*, por uma extremada concentração dos benefícios do progresso técnico ali onde ele ocorre. Veremos que existe um processo causal circular entre a forma como se assimila a tecnologia moderna e a concentração de renda, o que exige, se se pretende romper o ciclo vicioso, que se concentre a pressão sobre um dos elos da cadeia. [...]. *A segunda idéia básica, que se articula com a primeira, é que a estrutura agrária [...] constitui uma segunda face deformada do sistema econômico deste país*. Assinala-se o incomensurável desperdício de mão-de-obra e a baixa eficiência no uso do capital [...] na presente organização da agricultura brasileira. *Sugere-se que o problema seja atacado mediante um esforço visando à elevação a prazo curto, do nível de vida do terço inferior da população rural, cuja extrema miséria e insuficiência alimentar são em si mesmas sérios obstáculos à elevação da produtividade em grande parte do setor agrícola*. Sugere-se [...] um ataque ao latifúndio nas frentes pioneiras e nas regiões já beneficiadas pelo moderno sistema de transportes. Sem um ataque direto ao latifúndio, a deformação

profunda que existe nessa face do sistema econômico não será eliminada”. (Id. Id. pp.15-6. Grifos nosso).⁶¹

Entretanto, o período militar tem sido equivocadamente considerado de cunho “*desenvolvimentista*”. Como demonstrado pelo economista Wilson Cano, em *Soberania e política econômica na América Latina* (2000), o padrão ‘*industrializante*’ do Brasil no período militar foi negativo para o país e tem por saldo o aumento da carga tributária sobre os consumidores, como medida de financiamento dos gastos públicos federais; o estabelecimento de nova política do trabalho através da redução da estabilidade empregatícia, substituída em 1967 pelo Fundo de Garantia de Serviço (FGTS), que suprimiu os direitos à estabilidade adquirida⁶²; criação de novos ajustes fiscais; implementação do 13º salário, como medida de reajuste salarial via repasse do ‘*resíduo inflacionário*’, com cálculo de média do salário-base anual, medida que ajudou a corroer o salário médio real dos trabalhadores e manteve baixo as médias de consumo e a capacidade de poupança; desaceleração do emprego e aumento da migração dos campos para as cidades; deterioração do ensino público e expansão do ensino privado; enfraquecimento das pequenas e médias empresas e das empresas estatais lucrativas dos setores siderúrgicos e de minérios (Cia. Siderúrgica Nacional, COSIPA, Petrobrás e Vale do Rio Doce) que nos anos oitenta - governo João Batista Figueiredo/Ministério Delfim Neto – foram contingenciadas a atuarem com preços fixos e tomarem empréstimos no exterior para financiar o Tesouro Nacional destituído de crédito externo,⁶³ e para permitir o governo praticar uma política de contenção da inflação. (Cano. Id. pp. 182-4). O resultado social foi o agravamento da distribuição de renda: a renda apropriada pelos 20% da população mais pobre caiu de 3,9% para 3,4%, de 1960 a 1970, enquanto a dos 10% mais ricos subia de 39,6% para 46,7%. (Id. Id. p.187).

Estávamos longe do sentido de “*desenvolvimento*” indicado por Furtado, para quem “...*desenvolvimento não é uma simples questão de aumento de oferta de bens ou de acumulação de capital, possui ele um sentido, é um conjunto de respostas a um projeto de autotransformação de uma coletividade humana*”. “o

⁶¹ A análise hoje clássica, de Celso Furtado, permanece atual, como indicam os estudos recentes.

⁶² O FGTS garantia o governo financiar políticas habitacionais no país, com os recursos do próprio pecúlio do fundo dos trabalhadores.

⁶³ Trata-se, aqui, da crise da dívida externa brasileira, aumentada em consequência dos juros, *spreeds* e senhoriagens exigidas pelos banqueiros internacionais, após a crise do petróleo de 1974.

sentido do desenvolvimento decorrerá do projeto de autotransformação que se crie na coletividade, ou nos grupos que nela exerçam uma atividade política. O fator dinâmico não será jamais condição suficiente para o desenvolvimento.” (Furtado. Id. pp.19-20). Na década de oitenta, tanto no Brasil como na Argentina, a confluência entre ditadura militar, hiperinflação e endividamento externo foram fatores importantes para o avanço do neoliberalismo. Se o peronismo e seu espectro permitiram o desenvolvimento de um movimento operário forte na Argentina, o avanço do neoliberalismo desestruturou este espaço de resistência, através da adoção de um modelo de privatizações irrestrito, que provocou brutal transferência de renda e de patrimônio nacional, desmobilizando e desarticulando os sistemas de proteção social (inclusive algumas conquistas socialmente mais avançadas do que no Brasil) e abolindo os direitos sociais.

No caso brasileiro, a desestruturação do modelo econômico, dos anos setenta, e a abertura econômica ocorreram de forma mais lenta, freando a possibilidade de recuperação do crescimento e impedindo que a cidadania social fosse além de sua formalização e reatividade. Nesse aspecto, o Movimento pela Redemocratização do país, a partir das *Diretas Já* (1983) e a Campanha de apoio à disputa presidencial de Tancredo Neves, que possibilitou a derrota do candidato do regime militar (Paulo Maluf) na votação do Colégio Eleitoral, contribuíram para a mobilização de milhares de pessoas, que foram às ruas em todo o país, exigindo abertura política, eleições diretas e cidadania social.⁶⁴ De fato, a palavra chave do processo de redemocratização do país – “*cidadania social*” - forjou as bases da Constituição de 1988, a “*Carta Cidadã*”, denominação empregada pelo Presidente da Câmara, deputado Ulisses Guimarães, quando de sua aclamação no Congresso Nacional.

O conceito de “*cidadania social*”, impulsionado pelas idéias de participação popular e poder local no Brasil, repousa no ideal de realização democrático de uma “*política de unidade*”, em que todos os eleitos e eleitores independem de posição partidária. Igualmente as idéias de descentralização da gestão municipal por um Conselho deliberativo (poder de decisão das cidades) se forjam a partir

⁶⁴ O primeiro comício que marcou o lançamento nacional da Campanha Presidencial de Tancredo Neves foi realizado em Curitiba no dia 12/01/1984 e reuniu 30.000 pessoas. Daí por diante dezenas de comícios foram realizados por todo o país. O último deles, no dia 16/04/1984, reuniu cerca de 1,5 milhão de pessoas no Vale do Anhangabaú, em São Paulo.

das idéias de “Democracia” e “Estado representativo”, como promotores da construção da “cidadania social”, incluindo nestas propostas a garantia do salário mínimo, a idéia de dever do Estado na proteção do adolescente, do idoso e do consumidor, e direito ao *acesso universal e igualitário à saúde*. (Artigo 196). (CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. 1988). A estes princípios inalienáveis de direito social, firmados pela Constituição do Brasil, acrescenta-se a *erradicação do analfabetismo e universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade de ensino, formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica do país* (artigo 214).

Os princípios de soberania popular encontram-se expressos no Artigo 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e no exercício da lei, mediante plebiscito, referendo, iniciativa popular”. Artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição [...]”.

O artigo 29 prevê, sem regulamentar, a *Lei Orgânica das Cidades*, com “*cooperação das associações representativas no planejamento municipal*” (§ X) e “*iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado*” (§ XI). Também, o artigo 204 sobre ações governamentais, avança na “*descentralização político-administrativo, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social*” (§ I) e “*participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis*” (§ II). (*Constituição da República Federativa do Brasil*. DF, 1988).

Apesar da Carta expressar os maiores anseios dos cidadãos brasileiros, os direitos sociais fundamentais, contidos nos artigos e incisos da Constituição, jamais foram plenamente regulamentados. O que facilitou os contínuos ajustes e mesmo revogações de direitos consolidados ocorridos nas duas últimas décadas.

Desde a redemocratização, dos anos quarenta, discutia-se no Brasil a necessidade de se avançar para além da democracia formal e se implantar, a

nível municipal, uma gestão democrática participativa da população. Os anos setenta assistiram expressivos debates acerca do funcionamento do regime federalista brasileiro.⁶⁵ Assim, as discussões sobre as possibilidades de se forjar no Brasil uma democracia baseada em relações institucionais descentralizadas, com horizontalidade nas relações políticas e decisórias dos municípios, antecede a fundação do PT ou as discussões sobre uma terceira via de desenvolvimento (iniciativa do PSDB, liderado por Fernando Henrique Cardoso).

Sem embargo, se a implantação de bandeiras como “Orçamento Participativo”, “Plano Diretor”, “poder local”, “descentralização de poder”, se devem em grande medida à centralidade das agendas petistas de governo, as primeiras experiências de participação popular e exercício de poder político organizativo e negociador com setores amplos da sociedade, surgiram no bojo da resistência à ditadura militar. Estas experiências serviram de base para a implantação do modelo participativo da denominada ‘*sociedade civil organizada*’. São, deste período, as experiências administrativas de gestão e participação popular de poder local desenvolvidas por Prefeituras dos Municípios de Piracicaba (SP), Lajes (SC) e localidades do Rio Grande do Sul, que serviram de modelo para forjar as diretrizes do Programa do PT, relativo ao Poder Local Participativo, Orçamento Participativo e Plano Diretor, aplicadas em diversas municipalidades petistas, nos anos 90. Entretanto, as experiências locais mais conhecidas, Piracicaba-SP e Lages-SC, tiveram origem em experiências mais remotas dos anos cinqüenta, surgidas da necessidade dos Prefeitos de alguns municípios lidarem com a questão da pobreza urbana⁶⁶, inaugurando os debates

⁶⁵ A respeito, a tese de doutorado do jurista Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto. Estudo do Municipalismo no Brasil*, de 1946, reeditada em 1975 pela Editora Alfa-Omega, São Paulo, já refletia esta temática. De mesmo a repercussão das mudanças introduzidas no ICMs, prejudicando Estados e Municípios, divulgada por livros de editoras, como a Brasiliense, que publicava os discursos de lideranças parlamentares do MDB, sobre estas e outras questões, e denúncias polêmicas, a exemplo de *Sem ódio e Sem medo*, do líder de oposição Marcos Freire, em pleno regime da repressão militar.

⁶⁶ Trata-se das experiências associativas do Rio Grande do Sul: a FRACAB (Federação das Associações Locais do Rio Grande do Sul), fundada nos anos 1950, e a Liga Inter-Bairros Reivindicatória e Assessora (Liga Intra-Bairros) nos anos 60, em Porto Alegre, serviram de modelo para o PDT-Partido Democrático Trabalhista de Leonel Brizola, que encampou em sua agenda a defesa do direito deliberativo e associativo do poder local, como importante coadjuvante para as administrações das municipalidades. (*Carta de Lisboa*, 17/06/1979). Mas somente com as gestões petistas de Belo Horizonte, Ribeirão Preto, Porto Alegre e Distrito Federal, o projeto de descentralização pode ser concretizado e repercutiu em maior dimensão.

sobre a urgência de uma Reforma Urbana que incluísse o problema da “*habitação como interesse social*”.⁶⁷

A Lei Federal nº 6766, de 19 de dezembro de 1979, previa em seu Estatuto a necessidade do Distrito Federal, dos Estados e Municípios adequarem suas políticas de parcelamento e aproveitamento do solo urbano às peculiaridades das necessidades regionais e locais. É significativo o exemplo do *Plano Local de Desenvolvimento Integrado* de Piracicaba, conhecido como *Plano Guedes*, de 1975, que estabelecia as diretrizes para um crescimento físico-territorial compatível com práticas de planejamento urbano e de gestão local. O Plano, elaborado pelo engenheiro e planejador Enildo Pessoa, a partir da experiência de Planejamento realizada pela Prefeitura de Campinas, gestão Orestes Quércia, ressalta a necessidade em se pensar metas e instrumentalização geradoras de renda e emprego, com ênfase no amplo processo de uma ‘*cidade democrática*’, de orientação democrática-política e com participação popular.⁶⁸ Portanto, se o marco de consolidação das experiências de governança urbana e orçamento participativo, posteriormente desenvolvido pelas Prefeituras de Belo Horizonte, Porto Alegre e São Paulo, situa-se nos anos 90, estes modelos foram fruto de experiências anteriores.⁶⁹ O mesmo vale para as idéias de participação descentralizada, aberta aos diferentes segmentos da sociedade.

3.3. A MUDANÇA DOS PARADIGMAS

É dentro desse cenário que buscamos resgatar os processos de consolidação do modelo neoliberal, fundamental para a compreensão do conceito de desmantelamento do Estado e encolhimento do espaço público. Marcos da

⁶⁷ Em 1972, em pleno regime militar, Vereadores da Câmara Municipal de São Paulo, liderados por Odon Pereira da Silva e Moacir Longo, reuniram-se com lideranças das Sociedades de Amigos de Bairro, convocados pelo Presidente da Federação, Amaro Cavalcanti de Albuquerque, redigindo a chamada “Carta São Paulo”, reivindicativa de uma política de gestão municipal participativa e democrática, voltada para a cidadania. Tivemos oportunidade de consultar cópia deste documento no arquivo da antiga EMPLASA, durante nossa pesquisa de Mestrado, quando analisamos as Operações Urbanas de São Paulo.

⁶⁸ O ‘*Direito à Cidade*’, conceituado pelo geógrafo francês Henri Lefebvre, reflete esta discussão da cidade como lócus de produção, apropriação e reprodução social. LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. ed. brasileira. São Paulo: Moraes, 1991.

⁶⁹ Remeto às experiências de regulamentação de assentamentos informais do Plano Autárquico Estadual de Planejamento Metropolitano de Belo Horizonte (PLAMBEL) e às proposições do PRODECOM-Programa de Desenvolvimento de Comunidades, de 1974, importantes experiências de reconhecimento ao direito à moradia dos habitantes de favelas, segundo critérios diferenciados de uso e ocupação do solo, voltado para a especificidade do direito social a bens e serviços básicos.

consolidação do chamado Terceiro Setor e substituição do conceito de *classe social* pelo conceito de *sociedade civil*, a análise dos anos noventa indica o encolhimento dos espaços públicos ao lado do surgimento de práticas localistas, gerenciadas por Organizações não-governamentais, dirigidas por segmentos da sociedade civil.⁷⁰ De fato, ainda no final da década de oitenta, a possibilidade de “*igualdade de oportunidades*” e o discurso do capital simbólico de “*bem-estar e prosperidade material*”, acenando com novas possibilidades de inserção social, nos discursos oficiais de agências internacionais como o Banco Mundial e BIRD, deslocaria o foco das discussões para a chamada ‘*renda mínima*’ e ‘*democracia participativa*’, consignas que foram encampadas de imediato, no Brasil, nos discursos dos dois principais partidos de oposição, o PT e o PSDB.

Dentro dessas formulações, as funções do Estado interventor gradativamente foram sendo substituídas pela formulação mais vaga de novas palavras de ordem, como “*retorno ao comunitarismo*”, “*Cidadania social*”, “*ação social individual*”. Os “*novos cidadãos do mundo*” deveriam abandonar velhos conceitos considerados ultrapassados pela “*superação de classes*”, incluindo os conceitos de *classes sociais* e *luta de classes* e as velhas idéias de *revolução*. “*Tomar o poder sem revolução*”, passava a ser a nova bandeira política dos partidos considerados de “esquerda”, ao lado de novos conceitos como “*multidão planetária*”, e conceitos mais antigos, como “*cidadão do mundo*” e “*multidão consciente*”, que passaram a integrar as agendas ideológicas. O *Fórum Social Mundial* de 2001, organizado pela gestão petista da Prefeitura de Porto Alegre, exemplifica a adoção das novas consignas horizontalizadas e marca, no Brasil, a virada de celebração do novo cidadão pluri/transnacional – sem classe, sem partido, polifônico nas idéias, esquerdista nas posições. O universal que os une, entretanto, ainda é representado pela *velha figuração política* do che-guevarismo, reconfiguração idealizada do revolucionário sonhador, abnegado até o sacrifício pelos oprimidos, plural de religiões, crenças, matizes de gênero e de identidade universal.

⁷⁰ O debate da articulação entre poder público, participação popular e sociedade, contido nos vários Planos Diretores urbanos e Orçamento Participativo é sobremaneira complexo e foge ao escopo desta Tese. Aprofundo a discussão em minha Dissertação de Mestrado em Sociologia Urbana, *São Paulo, Modernidade e Centralidades Espaciais. Intervenção Pública, Intervenção Urbana e Segregação Sócio-Espacial*. São Paulo: PEPGCS-PUC/SP, 2004; Orientadora: Prof. Dra. Lúcia Maria Machado Bógus.

Como, então, se torna possível a união de vários movimentos, vários matizes e identidades, e a pregação da necessidade de luta igualitária, ao mesmo tempo antineoliberal e pró-democrático, antiestatal (passagem do um Estado vigiado, cerceado, regulado para gestão descentralizada, comunitária e participativa) e pró-sociedade civil? Estes movimentos não se apresentam necessariamente como anticapitalistas mas anticorporação e antiinstituição reguladora dos mercados (FMI, BIRD), antimercado financeiro, pró-luta ecológica e comunitária, feminista, indigenista, campesina, antipobreza, antiinjustiça, unidos pela idéia da possibilidade de existência de uma só tribo global que quer se apropriar dos meios de produção, sem abrir mão desses mesmos meios. Refundação da relação original entre sociedade civil, pacto social e estado originário, ao mesmo tempo em que repudia a junção entre Estado e mercado, substituído por um novo *ethos* capitalista.

O cientista político Raúl Bernal-Meza (*Sistema Mundial y ...* Op.cit.), ao analisar a crise estrutural do capitalismo nos anos 1980 e 1990, e seus efeitos sobre a América Latina, demonstra que o impacto desta nova fase de acumulação, associada à crise da dívida externa dos anos 80, conduziu os governos a adotarem medidas econômicas voltadas para ajustes e reformas institucionais, políticas e sociais. Questões que afetaram não somente os níveis nacionais das atividades econômicas e de emprego, como a própria agenda das estratégias que definiam os interesses nacionais.⁷¹ O caso argentino é paradigmático deste processo, revelando, por parte do Estado, os impactos das medidas de valorização financeira e transferências de recursos para o exterior, conversibilidade e endividamento, seguidos da desregulamentação das políticas públicas sociais. Estas medidas afetaram profundamente a sociedade como um todo e aumentaram o desemprego, fazendo surgir “*novos pobres*” que elevaram a pobreza a um novo patamar estrutural. O desastre dessas políticas teve seu ápice na crise de 2001/2002, responsável pela profunda estagnação que gerou a quase total paralisia econômica do país.⁷²

⁷¹ Corroboram esta análise os trabalhos de CHESNAIS, F. (*La mondialisation...* Op.cit.); ARRIGHI, G. (*O longo século XX*. 1996); CHOSSUDOVSKY, M. (*A globalização da pobreza*. Op.cit.); SALAMA, P. (*Riqueza y pobreza en América Latina*. 1999); HARVEY, D. (*Spaces of Hope*. 2000); BOURDIEU, P. (*Contrafogos 2*. 2001); BORÓN, A. A. (*Império & Imperialismo*. 2002); AMIN, S. (*Os desafios da mundialização*. 2006).

⁷² O resultado foi o aumento das fragilidades externas, fuga de capitais, em decorrência da progressiva perda

Se, nos anos 90, os discursos sobre a 'pobreza' se centravam na capacidade dos indivíduos pensarem localmente e agirem globalmente para vencerem as adversidades, através de políticas locais de 'comunitarismos solidários' e 'reprodução' da reprodução social, a partir do início dos anos 2000 a centralidade dos discursos institucionais internacionais voltaram sua atenção para a "fragilidade dos governos promoverem o pacto social e promoverem a democracia redistributiva e o empoderamento social". (DOWBOR, L. A reprodução social. v.1: Propostas de uma gestão descentralizada. 1998: 421-2).⁷³

Estudos do período, que analisaram as linhas de força sócio-cultural e político-histórico, conformadoras das reengenharias reformistas dos Estados nacionais no Brasil como na Argentina, após os períodos tumultuados da redemocratização (respectivamente 1979/1985 para o Brasil e 1981/1985 para a Argentina), permitem estabelecer aproximações ocorridas no complicado e tumultuado processo de desarticulação, em vários níveis, dos projetos nacionais desenvolvimentistas. Os discursos políticos da década, revelam a necessidade da análise comparativa das linhas políticas na atuação dos dois modelos - brasileiro e argentino - que ora se aproximam, ora se afastam. Porém não se trata de processos singulares, já que os similares programas das agências internacionais do FMI, Banco Mundial e BIRD, para os países da América Latina e Caribe, contribuíram, nos anos noventa, para a visão ideológica de que a pobreza, como parte complexa das agendas governamentais, só poderia ser administrada se articulada através de redes de cooperação mais amplas, de caráter humanitário, estabelecendo uma complexa articulação entre governos, representantes da sociedade civil, organismos internacionais e setores privados. Dessa forma, os aspectos humanos interdependentes que definem a pobreza passam a ser considerados interligados às condições econômicas, financeiras, ambientais e sociais prévias, não relacionadas com a nova fase da acumulação capitalista.

de confiança na solidez dos mercados, crise de legitimidade do Estado, perda do poder de consumo e desemprego, falência de empresas, insolvência das dívidas e, finalmente, *currulito* e *default* (moratória). Estudos de vários institutos internacionais revelam que as políticas adotadas pelo governo de Carlos Menem, nos dois mandatos, haviam provocado aumento extraordinário da concentração de renda. O mesmo parece ter ocorrido em outros países, inclusive no Brasil, na última década, cujos números indicativos de concentração da renda desaparecem das estatísticas a partir de 2000.

⁷³ Os indicadores de desenvolvimento humano e qualidade de vida, desenvolvidos pelas Nações Unidas (PNUD) e pela CEPAL (2004) compõem este quadro.

Segundo agências de regulação financeira, como o FMI, a ausência de desenvolvimento e equidade social nos países da América Latina, associada à ausência ao direito de acesso social das pessoas em condição de vulnerabilidade (pobreza), resultava da falta de governança política e ausência de estruturas econômicas favoráveis. Problema extracorpóreo ao desenvolvimento do capital e testemunho do desalinhamento dos frágeis Estados democráticos latino-americanos (governança e governabilidade) à nova fase de acumulação capitalista. A necessidade de reformas estruturais dos Estados debilitados se tornava, assim, premente para o bom desenvolvimento social e bastaria estes países seguirem alguns receituários ou “lições de casa”, já adotadas nas economias centrais, para atingirem *estabilização econômica e o controle da inflação, restabelecendo o crescimento de base ampla através de reformas estruturais chave*. (LIMA SOBRINHO, Barbosa *et alii*. *Em defesa do interesse nacional*. 1994).

As diretrizes políticas de cunho neoliberais adotadas por governos da América Latina, ficaram conhecidas pela alcunha de “*Consenso de Washington*”, nome dado ao documento aprovado na reunião de cúpula de alto-nível, convocada em Washington, por iniciativa do pesquisador sênior do *Institute for International Economics*, John Williamson, em novembro de 1989. O encontro reuniu altos funcionários do governo norte-americano e os representantes de governos da América Latina, visando o equacionamento das dívidas de seus países. O resultado da reunião foi a aprovação das medidas propugnadas pelo Tesouro Americano, o FMI e o Banco Mundial, contidas no documento *Towards Economic Growth in Latin América*, redigido por J. Williamson em colaboração com economistas dos países latino-americanos, entre eles Mario Henrique Simonsen, ex-Ministro da Fazenda do governo Geisel e Presidente do City Bank do Brasil. (VIDAL, J. B. Bautista. *O esfacelamento da nação*. 2.e.1995: 110-1).

O documento preconiza a adoção de novo modelo econômico, correspondendo a 3 níveis de Reformas: Reforma do Estado, Reforma Fiscal e Reforma Econômica, e inclui ampla política de privatização e flexibilização da Previdência. Desta maneira, as economias periféricas poderiam “*fazer o bolo do capitalismo crescer*”, gerando renda para realizar as reformas estruturais necessárias ao fortalecimento social (fim da pobreza, saúde, previdência e

educação). (KUCZYNSKI, P-P. & WILLIAMSON, J. Org. *Depois do Consenso de Washington*. 2003).

Outras ações afirmativas privilegiavam a transferência direta de recursos que incentivassem a formação de capital humano e social, e a participação da população alvo dos programas de inclusão. Estes efeitos ideológicos vinham acompanhados da visão catastrófica de que o arrefecimento do Estado necessitava de novos agentes para a regulação e normatização das políticas sociais, o que incluía a adoção de nova postura quanto às questões de gênero e idade, capazes de abarcar geograficamente o foco da pobreza extrema, garantindo a adoção de ações afirmativas e formas descentralizadas de execução. O foco principal de intervenção passou a ser a família. Dentro desse cenário, o chamado “Terceiro Setor” ou “Terceira Via de Desenvolvimento”, composto por ONGs e instituições privadas da sociedade civil dirigidos por gestores e especialistas intra-sociais (funcionários de ONGs) e voluntários (sociedade civil organizada), passaram a exercer interferência direta nas políticas sociais. Assim, a expressão “*ter responsabilidade social*” passava a caminhar junto com “*economia*”, “*ações solidárias*”, “*descentralização política*” e “*empoderamento do cidadão*”. A maciça doutrinação ideológica do período explica a ausência de resistência à emergência com que governos neoliberais adotaram políticas que propiciaram o deslocamento do poder decisório do Estado em favor das grandes corporações, ao mesmo que promoviam novas reestruturações institucionais. Implantava-se, assim, a visão de que a nova fase de acumulação capitalista, incluindo o processo de financeirização, tinha de se ‘ajustar’ às mudanças estruturais do mercado. (BATISTA, P. N. *Apud VIDAL*. Op.cit. p.114-7).

Os efeitos dessas reformas sobre os países ‘*emergentes*’ ou ‘*em desenvolvimento*’, como definidos pelas agências internacionais, não contribuíram para uma regulação econômica equilibrada, mas agravaram a desigualdade produzida pela nova fase de acumulação capitalista. As reformas efetuadas sob a égide do *Consenso de Washington* produziram efeitos diretos sobre a noção de *Estado regulador*, ocultando os mecanismos de funcionamento do capital econômico, hegemonicamente globalizado, e sobre os processos de produção e reprodução social dos países periféricos, cujos fluxos de capital beneficiaram a financeirização e a acumulação dos países centrais, verdadeiros pontos nodais do

comando do capital, que se espraia de maneira hegemônica sobre as regiões do planeta. É dizer, a partir da discussão de sobre-acumulação do capital em áreas geográficas particulares, com inserção desigual de diferentes territorialidades e formações sociais, inseridas no mundo capitalista, com transformações importantes na divisão social do trabalho e sua especialização. (CHESNAIS, F. Op.cit.).

De fato, este processo explica a especificidade das redes invisíveis e objetivas que desqualificam indivíduos e grupos sociais, voltados tendencialmente à condição de desemprego mais ou menos permanente de *'sobrantes' do sistema*, que compõem o quadro da *'pobreza estrutural polinucleada'* dos anos 1990. Porém, o fenômeno dos impactos desestruturantes da globalização em expansão planetária não afetou somente os trabalhadores das indústrias. No Brasil como na Argentina, existem regiões e áreas em que as populações se encontram inseridas em relações produtivas de reprodução heterogênea e não puramente mercantil, incluindo relações baseadas em economias de tipo familiar e trocas *in natura*. (KULA, W. *Théorie Economique du Système Féodal*. 1970; MEILLASSOUX, C. Op.cit.; AMIN, S. *El desarrollo desigual*. 1974; MATTA, R. da & LARAIA, R. de B. *Índios e castanheiros*. 1967). Para estas populações, excluídas da sociedade de consumo e não estruturadas em relações de classe,⁷⁴ a inserção marginal ou em descompasso estrutural com os setores modernos, as tornam invisíveis à sociedade.

Uma vez que o pressuposto do binômio clássico definidor da relação ocupação-ingresso (que definia os trabalhadores do mundo industrial), revela-se insuficiente para apreender a realidade da população sul-americana vulnerável ou assistida, o conceito *'pobreza polinucleada'*⁷⁵ permite captar melhor a população dispersa nos vários enclaves de pobreza e as complexas dimensões compostas por nucleações territoriais distintas, muitas vezes não convergentes, organizadas sob formas de produção, reprodução e apropriação social diferenciadas. Não se trata somente de populações restritas às áreas periféricas urbanas ou rurais, mas

⁷⁴ Trata-se de populações excluídas da sociedade de consumo, baseada na produção e apropriação capitalista de bens materiais (capital, consumo, autosustentabilidade produtiva e renda).

⁷⁵ O conceito de "pobreza polinucleada" foi por nós constatado durante a experiência de trabalho de campo em Moçambique e no Malawi, em 2007, quando realizamos levantamento econômico-sócio-cultural para a Cia. Vale do Rio Doce, a serviço da empresa Diagonal Urbana-São Paulo. O Professor Aziz Ab'Sáber com quem discutimos este conceito, constata o mesmo fenômeno em seus estudos sobre o agreste e o sertão nordestinos e as populações ribeirinhas amazônicas. (Entrevistas realizadas em 2007 e 2008).

dispersas em territorialidades de diferentes formas e dimensões. Este fenômeno pode ser constatado no quadro da realidade das comunas e enclaves de rincões dispersos na Argentina (de territorialidade menor que um bairro urbano ou um povoado) e nos coloca frente a formas de organização produtiva restrita à dimensão local em que vivem estas populações em estado de permanente pobreza e vulnerabilidade.

O mesmo fenômeno se repete em várias áreas do Brasil e em outras partes do globo. Nesse sentido, a discussão sobre enclaves de pobreza e as complexas dimensões em que se articulam as dimensões da pobreza inserida em nucleações territoriais distintas e muitas vezes não convergentes, com reproduções e apropriações sociais diferenciadas, permite ampliar a análise do que Jessé Souza denomina “*sociedade da ralé*” ou “*subcidadania*”, ao demonstrar que os mecanismos de naturalização das relações de desigualdade no centro e na periferia do capitalismo, dizem respeito à construção de um imaginário social híbrido de discursos e valores centrados na promessa de superação de um padrão de desenvolvimento. (Souza, J. *A construção social da subcidadania*. 2006: 153-63). Citando os autores que se empenharam em descobrir a lógica normativa e simbólica imanente à “*ideologia espontânea*” do capitalismo, escreve,

“uma análise da morfologia estrutural da produção e da circulação de mercadorias no capitalismo levando a ilusão da troca justa do mercado. [...] inexistente uma reconstrução da hierarquia valorativa contingente, que divide os seres humanos em mais e menos, em classificados e desclassificados, em bem pagos e mal pagos, e cuja opacidade é apenas reduplicada mas não constituída, pelo corte entre produção e circulação de mercadorias”. (Idem. Idem: 70).⁷⁶

O economista norte-americano Paul Baran, constata em livro de 1966 (*Capitalismo Monopolista*), escrito em colaboração com Paul Sweezy,

“... o crescimento do monopólio gera forte tendência ao crescimento do excedente sem proporcionar um mecanismo adequado para sua absorção. Mas excedente não absorvido é também excedente não produzido: constitui simplesmente

⁷⁶ Retomando o pensamento de Georg Simmel sobre a maneira como o discurso do dinheiro (fetichização, em Marx; reificação, em Lukacs) e a Economia universalizaram o campo dos valores, percepções e as relações sociais dos indivíduos, envolvendo os países periféricos numa lógica valorativa que se baseou no discurso da ‘*ideologia espontânea do capitalismo tardio*’, Souza reconstrói as bases para a penetração da idéia de naturalização da desigualdade periférica que, posteriormente, se materializa no discurso ilusório da *igualdade de oportunidades*. (pp.70-ss).

excedente em potencial, não deixando vestígio nas estatísticas de lucros e investimentos, e sim nas estatísticas de desemprego e capacidade ociosa.” (BARAN, P. & SWEEZY, P. 1966: 218).

O fato de que o excedente não produzido é também excedente não realizado, explica os hiatos do desemprego estrutural dos dias atuais. Autores como I. Wallerstein, S. Amin, F. de Oliveira, entre outros que estudaram as trocas desiguais e os mecanismos de polarização do capital e seus deslocamentos do centro para as periferias, em busca de melhores oportunidades de lucro, indicam, como expressão mais acabada, o sistema de *putting-out* ou precarização do trabalho, realizado pelas empresas transnacionais controladas pelos centros financeiros e tecnológicos dos países centrais. Os exemplos dos processos de fuga de capital, dos sistemas gerenciadores de *commodities* e das sucessivas quedas dos PIBs argentino e brasileiro, em função das crises financeiras, ajudam a compor o quadro divisor entre países desenvolvidos e emergentes ou periféricos. Este divisor faz com que o mundo se reparta no que Arrighi chamou ‘*classificação tripartida dos perímetros do centro*’, que modelam a modernidade subalterna das periferias. (ARRIGHI Apud AMIN, S. *Os desafios...* Op.cit. p.77).

Mais recentemente, Francisco de Oliveira, em revisão à *Crítica à Razão Dualista* (2003), com base no processo de desaceleração industrial dos anos 90 assinala os avanços de nucleações do terciário moderno digital, gerador de flexibilização, aumento do emprego informal, precarização e rebaixamento do trabalho e dos benefícios trabalhistas, desmantelamento dos antigos direitos que compunham as relações e conquistas salariais dos trabalhadores. O autor redefine sua teoria e mostra que a formação de uma nova classe social no país, oriunda de novo ciclo industrial democratizado (anterior ao reordenamento das militâncias de esquerda pós-ditadura militar), reproduziu de maneira truncada a acumulação dos países centrais. No ensaio “*O Ornitorrinco*”, afasta-se dos conceitos weberianos de que condicionalidades e finalidades culturais predeterminadas foram importantes para a determinação do desenvolvimento das forças capitalistas. Reiterando a concepção marxiana, afirma que o subdesenvolvimento não depende de singularidades históricas nem necessita da criação de *condicionalidades* (ajustes) para alcançar gradualmente estágios superiores de acumulação.

“O subdesenvolvimento viria a ser, [...], a forma de exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia. Como disse Walter Benjamin, os oprimidos sabem do que se trata. O subdesenvolvimento é a exceção sobre os oprimidos: o mutirão é a autoconstrução como exceção da cidade, o trabalho informal como exceção da mercadoria, o patrimonialismo como exceção da concorrência entre os capitais, a coerção estatal como exceção da acumulação privada, keynesianismo avant la lettre”. (OLIVEIRA, Francisco de. Op.cit. 2.reimp. 2008: 131).

A permanência de formas de trabalho comunitário, como o autotrabalho ou o mutirão, segundo Oliveira, representa a figuração do pobre urbanizado, sem direitos (antivalor), a quem os avanços do capitalismo permitiu o sistema eliminar e suprimir dos direitos sociais e trabalhistas. Ao eliminar a jornada de trabalho, ao mesmo tempo em que efetua extração da mais-valia relativa pela exploração do trabalho informal de outros trabalhadores, o “informal” deixa de ser uma situação transitória e passageira para tornar-se permanente.

“fundem-se mais-valia absoluta e relativa: na forma absoluta, o trabalho informal não produz mais do que uma reposição constante, por produto, do que seria o salário; e o capital usa o trabalhador somente quando necessita dele; na forma relativa, é o avanço da produtividade do trabalho nos setores ‘hard’ da acumulação molecular digital que permite a utilização do trabalho informal”. (Id. Id. pp.135-6).⁷⁷

Esta forma de exploração, portanto, não se prende a nenhuma “estratégia de sobrevivência”, mas liga-se, segundo o autor, basicamente às formas irresolutas da questão da terra e do estatuto da força de trabalho, a subordinação da nova classe social urbana, o proletariado, ao Estado, e o transformismo brasileiro, forma da modernização conservadora que se projeta para além dos países periféricos.

⁷⁷ A respeito, o provocativo livro de REICH, Robert B. *O trabalho das Nações: Preparando-nos para o capitalismo do século 21*. 1991. Ed. bras. 1994. A atual crise econômica é o melhor exemplo dessa contradição.

CAPÍTULO 4º

IMPLANTAÇÃO DO MODELO NEOLIBERAL CRISE INSTITUCIONAL E MUDANÇAS DE PARADIGMA

4.1. O MODELO NEOLIBERAL NO BRASIL

Pensar a resignificação dos programas sociais das esquerdas, aproximados aos programas de direita, permite pensar na (im)possibilidade política do Estado pós-redemocrático, obscurecido pelas vertentes conservadoras do liberalismo. Nesse sentido, a análise dos programas sociais de renda condicionadas (*Bolsa Família*, no Brasil; *Plan Família* e seu complementar, *Plan Jefes y Jefas del Hogar Desocupados*, na Argentina) somente se torna profícua à compreensão da politização dos discursos se devidamente enquadrados dentro dos processos que os estruturaram. Daí a necessidade de se recorrer à análise histórica a contrapelo, que permite nos apropriarmos do campo propriamente político em que se cristalizou o Estado Social de direito, para além da díade de conceitos, Estado x Sociedade Civil; universalidade dos direitos; focalização de benefícios e combate à pobreza estrutural e/ou modular dos subsídios imediatos.

No plano político-institucional, os períodos de governos Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995) representaram um *intermezzo* à consolidação do neoliberalismo no Brasil. Entretanto, para objetivo desta tese, a análise se detém, de forma mais aprofundada, nas políticas implementadas nos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002, Brasil), coincidente com o segundo mandato de Carlos S. Menem (1989-1999, Argentina). A aproximação histórica destes interregnos políticos permite comparar as conseqüências sociais dos governos dos dois presidentes.

O período intermediário que conduziu o país à aceitação do modelo neoliberal, não se aproxima do caso argentino. Segundo a análise de Emir Sader (*A nova toupeira*. 2009), a candidatura de Fernando Collor de Mello foi resultado do esgotamento das forças políticas que haviam combatido a ditadura militar e propugnado a Constituição de 1988, levantando os debates sobre federalismo e

cidadania social. O esgotamento desta frente ajudou a consolidar o recém-criado Partido dos Trabalhadores-PT que surgia como *'novidoso'* (1980), apesar de não possuir um claro programa partidário de esquerda. Entretanto o PT soube captar os anseios e representar as demandas por *"justiça social, ética e transparência na política"*. (SADER. *El nuevo topo*. 2009: 85-7).

De fato, a aliança conservadora do PMDB com José Sarney e outros dissidentes da extinta ARENA, dividiram os eleitores da frente de esquerda, muitos dos quais se voltaram para o novo partido. Se, por um lado, as demandas políticas por democratização perderam força, por outro, a dimensão do social ainda estava latente. Os escândalos do regime militar somado aos novos escândalos do governo Sarney, ao lado da morosidade de desmonte de uma estrutura burocrática estatal considerada *ineficiente*, por ainda abrigar setores e pessoas vinculadas à estrutura corrupta do período militar, ampliavam a insatisfação popular dos que propugnavam um sistema de proteção social de fato universal, que incluísse a modernização das estruturas hospitalares inadequadas, capacitação de corpo médico/enfermagem, abastecimento de medicamentos por parte do Estado. A estes anseios acrescenta-se a necessidade de reestruturação do sistema de educação (desmantelado pela ditadura), a ausência de Reforma Agrária e uma política efetiva de redistribuição de renda, questões centrais das demandas sociais dos movimentos que haviam derrubado a ditadura militar e que contribuíam para o quadro de desqualificação do poder público e do aparato estatal.

Entre os escândalos do Governo Sarney, repercutiram as manobras políticas e negociações realizadas por ele junto aos Parlamentares em 1988, com apoio do Presidente da Câmara de Deputados, Ulysses Guimarães, para a aprovação da ampliação do mandato presidencial, via Emenda Constitucional, de 4 para 5 anos, desrespeitando a Carta Compromisso da Aliança Democrática que previa a redução do mandato de 5 anos, prorrogado pelos militares. A prorrogação beneficiava o próprio Presidente Sarney, pois ampliava seu mandato por mais 1 ano, e foi aprovada por pequena maioria de votos. Entretanto, a Presidência envolvera-se, no episódio, com ampla negociata de compra de votos de parlamentares e distribuição de concessões de canais de rádio e TV. Suas práticas fisiológicas e nepóticas levantaram protesto de parcelas expressivas da

população que se manifestava através de sindicatos, militância de partidos (PT, PDT, PCdoB) e movimentos sociais, iniciando campanha por “*fora Sarney, diretas já!*” que marcaram o último ano de seu mandato. Centenas de greves eclodiram, inclusive nos setores de assistência médico-hospitalar, transportes coletivos, funcionalismo público, professores e bancários etc. Na ocasião, Franco Montoro, apoiado pelos Senadores Fernando Henrique Cardoso e Mário Covas, os Deputados Federais José Serra (SP), José Richa, Euclides Scalco (PR), Cristina Tavares (PE), Moema São Tiago (Ceará) e membros dissidentes do PMDB, formaram a Frente do Movimento da Unidade Progressista-FMUP, fundando o PSDB. Estes protestos marcaram a virada civil reativa de amplos setores da sociedade, atraídos pelos discursos ao retorno ético na política e cumprimento da Carta de Princípios da Constituição, em decorrência dos quais a Emenda nº 1, de 1988, foi derrubada, com retorno aos 4 anos do mandato presidencial.⁷⁸

As eleições de 1989 marcam a virada provocada pelo mal-estar social do final do governo Sarney, oportunamente aproveitado pelo político alagoano Fernando Collor de Mello, que soube captar as insatisfações das camadas médias para lançar-se candidato independente à Presidência da República, por um pequeno (e breve) partido por ele fundado: PRN-Partido da Reconstrução Nacional. Sob a figuração de ‘*caçador de marajás*’ (propaganda de sua campanha eleitoral), Collor iniciou a trajetória de desmantelamento da figuração do Estado e seu aparato burocrático, angariando votos através da desqualificação dos servidores públicos e do discurso de que os governantes políticos-profissionais eram os grandes responsáveis pela crise econômica, ao utilizarem dinheiro público para realizarem gastos desnecessários e exercerem protecionismo não modernizador. A estratégia do discurso de “modernização do Estado brasileiro” com tradicionalismo, adotada por Collor, funcionou. Figuração da ‘nova ética’ política, Collor soube exaltar esta imagem, atraindo eleitores de regiões semi-urbanizadas e rurais ao exaltar a figuração do ‘*homem macho do nordeste*’ com um discurso voltado para as ‘*massas de descamisados*’ esquecidas dos políticos e seus aliados, ao mesmo tempo em que resgatava, na figuração salvacionista,

⁷⁸ Posteriormente, no final da década de 1990, o PSDB no poder político nacional, liderou emenda de prorrogação do mandato presidencial para 5 anos, ampliada pela reeleição do Presidente da República, Governadores e Prefeitos municipais, beneficiando diretamente o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

as imagens da sagrada família e outros símbolos e valores populares. Soube ainda aproveitar-se da fragilidade dos discursos radicais petistas, partido que também buscava se firmar utilizando-se da ética política, transformando um antigo caso extraconjugal de Luis Inácio Lula da Silva e a existência de uma filha natural, que não tivera a paternidade reconhecida, em ‘tendão de Aquiles’ da moralidade apregoada pelo emergente Partido dos Trabalhadores. Ao escrever sobre o plano modernizador do governo Collor de Mello e a incapacidade de parte da esquerda em perceber o giro hegemônico do neoliberalismo⁷⁹, Emir Sader afirma:

“La retracción del Estado y la apertura de la economía se desprendían de esas tesis. Privatizaciones, importaciones, recortes en la función pública y recaudación violenta de recursos mediante el congelamiento de los depósitos bancarios constituían el eje del nuevo programa económico. La izquierda, por su parte, al no darse cuenta del cambio internacional en el campo político e ideológico, ahora centrado en el neoliberalismo, no percibía que las condiciones que en el pasado habían generado el modelo desarrollista y Estado regulador estaban agotadas”. (Idem. *El nuevo topo*. Op.cit. p. 87).

Wilson Cano, por sua vez, ao analisar a economia deste período, demonstra como o recém-criado PSDB (1988) encampou os discursos do moralismo reformador de Fernando Collor de Mello. Segundo este autor, sem base de apoio político-partidário e sem conteúdo programático, o “*neoliberalismo autoritário*” de Fernando Collor corroborava as mesmas velhas práticas políticas responsáveis pela ‘estagflação’ do país, ou seja, política fiscal recessiva, contenção de ajustes e baixos salários, deflação, valorização cambial etc. Entretanto a política do Plano Collor, anunciada logo após sua posse pela Ministra da Fazenda, Zélia Cardoso de Mello, anunciando o confisco de ativos financeiros e o não refinanciamento da Dívida Pública irritou banqueiros e empresários. Por sua vez, o confisco das poupanças privadas atingiu aposentados, trabalhadores e membros da classe média. Também desagradou aos banqueiros e organismos

⁷⁹ 1989 foi o ano da queda do muro de Berlim que marcou, ideologicamente, o fim da Guerra Fria, seguido do desmembramento do comunismo de Estado e do bloco soviético. Poucos intelectuais no período perceberam as mudanças. As alternativas ao chamado ‘ajuste fiscal’ e ao modelo liberal, bem como a nova fase de acumulação nos países centrais, demoraram a serem compreendidas e denunciadas. Ao mesmo tempo, a propaganda da literatura política-sociológica que propugnava o ‘fim da história’ e o ‘fim das lutas de classe’ teve grande penetração e aceitação por boa parte das universidades. Concordamos com Sader ter sido este o ponto de inflexão da virada neoliberal no país, que permitiu o Consenso.

internacionais o anúncio de que a dívida externa somente seria paga de acordo com a capacidade fiscal do governo. (CANO. *Soberania e ...* Op.cit. pp.227-30).

Outros fatos vieram se somar às insatisfações latentes contra estas políticas, tais a corrupção e os excessos cometidos por seu assessor e gerente financeiro de campanha, Paulo César Faria, culminando com seu processo e prisão, a que se somaram outros escândalos públicos, entre os quais a milionária reforma da residência particular do Presidente (a Casa da Dinda), com dinheiro público, início dos inquéritos parlamentares sobre a corrupção (CPI) de seu governo. Esta ocasião foi bem aproveitada pelo PT, que se firmou como o “*partido da transparência ética na política*”. Ao seu lado, lideranças das antigas forças democráticas, como o prestigioso Presidente da Associação Brasileira de Imprensa-ABI, Dr. Alexandre Barbosa Lima Sobrinho, já centenário, a Ordem dos Advogados do Brasil-OAB e forças de esquerda aglutinadas ao lado de sua militância e da sociedade civil organizada, levaram milhares de pessoas às ruas, organizando a massa de estudantes (movimento dos caras-pintadas) e agregando segmentos mais amplos da sociedade, como donas de casa, membros da classe média e trabalhadores, partidos, sindicatos. Os protestos pela moralização do governo e pedidos de *impeachment* do Presidente receberam ampla cobertura da imprensa em luta conjunta contra a corrupção. Finalmente o processo parlamentar culminou na cassação dos direitos políticos de Collor por 10 anos (29/09/1992), que renunciou pouco antes do anúncio da votação parlamentar. Wilson Cano sintetiza as conseqüências destes acontecimentos,

“Seu vice, Itamar Franco – também dissidente do PMDB -, cumpriu o resto do mandato (até dezembro de 1994), convivendo com 21 meses de inflação galopante, mas colhendo os dividendos da ‘recuperação’ do crescimento em 1993 e 1994 e da estabilização a partir de julho de 1994. *Quem colheu os melhores e maiores frutos políticos da estabilização foi seu ministro Fernando Henrique Cardoso (FHC) que não só deu continuidade ao projeto neoliberal de Collor, mas aprofundou-o.*” (Id. Id. p.229. Grifos nosso).

Fernando Henrique Cardoso deu continuidade ao projeto neoliberal de Collor, implementando um ajuste monetário que inicialmente restabeleceu a estabilidade do país.

“Com o sucesso inicial da estabilização econômica ocorrendo poucas semanas antes da eleição presidencial, *escreve Cano*, foi o carro-chefe da campanha de

FHC. Seu programa de candidato anunciava ‘desenvolvimento’, além da estabilização, abertura comercial e flexibilização dos monopólios públicos, mostrando de forma ambígua suas intenções neoliberais”. (Id. Id. pp.229-30).

O novo programa de estabilização, conhecido como *Plano Real*, nome da nova moeda então criada, foi implementado em dezembro de 1993, às vésperas do início de campanha presidencial a que se candidatava o Ministro Fernando Henrique Cardoso, tornando FHC conhecido como “o pai do Real e da estabilização”.

4.2. O NEOLIBERALISMO NA ARGENTINA: A ERA MENEM

No caso da Argentina, a ascensão de Carlos S. Menem à Presidência da República se explica dentro de um contexto peculiar e específico. A Argentina era tradicionalmente vista como a “*terra das oportunidades*” e um dos locais favoritos do turismo europeu (chegou a ser considerada a “*pequena Europa sul-americana*”). Graças à desvalorização cambial e uma política de amortização e renegociação da dívida externa favorável aos investimentos, por incluir a compra de títulos privados convertidos em dívida nacional, até a década de 1970 o país se apresentava promissor para os investidores estrangeiros. Na década de 1980, porém, o quadro se inverteu. A política desenvolvida pelo Presidente Raúl Alfonsín (1983/1989), advogado e político que fora eleito pela Frente formada pela Unión Cívica Radical-UCR e Partido Social-Democrata através do *slogan* “*Democracia se cura, se estuda e se come*”, resultou em um período de grande turbulência hiper-inflacionária. Nesse contexto, a ascensão do peronista Carlos Saúl Menem também se explica pela aceitação que tiveram, entre os eleitores argentinos, dos seus discursos críticos de sua campanha política, sobre as deficiências estruturais do estado argentino, suas instituições e empresas, acompanhado pela promessa de realizar “*verdadera Revolución Productiva con Salariazos*”.

Segundo Aldo Ferrer, Menem comprometeu-se realizar as principais consignas históricas do movimento peronista: “*el salariazos*” recuperaria o poder aquisitivo dos trabalhadores; “*la revolución productiva*”, retomaria o crescimento e a transformação econômica do país, atendendo à velha reivindicação de

soberania em todos os terrenos. (FERRER, Aldo. *La economía Argentina*. 2004: 317-8).⁸⁰ Uma vez eleito, afirma Ferrer, Menem demarcou claramente as orientações de seu governo e os compromissos verdadeiros que assumira com as alianças que o sustentavam. Assim, nomeou para compor os principais cargos do governo, funcionários da *Bung & Born*, um dos maiores conglomerados econômicos do país. O economista ortodoxo Domingo Cavallo, formado pela Harvard University, era nomeado Ministro da Fazenda. “... *los planteos convergieron con lo que después se llamaría el Consenso de Washington: la apertura de la economía, la privatización de las empresas públicas, la reforma del Estado, la desregulación de los mercados y, en particular, de la actividad financiera*”. (Ferrer. Idem: 318).

A saída interna para a crise, proposta por Cavallo, foi a instauração de um *Plano de Convertibilidade*, que atendia aos interesses do capital internacional. Porém, o Plano apresentava algumas alterações no que dizia respeito ao regime cambial fixo de *convertibilidade (currency board)* que estipulava paridade fixa direta do peso ao dólar, obrigando a Argentina abrir mão da emissão de sua moeda. O objetivo do Plano de Convertibilidade (*Plan Bonex*), de Domingos Cavallo, era frear a inflação através da esterilização total da liquidez do sistema, atrelando por dez anos a moeda Argentina ao dólar.⁸¹ Entre novembro de 1989 e princípios de 1990, o governo recolheu 60% da base monetária nacional (deflação), mas a inflação não cedeu, apesar de provocar forte contração das atividades produtivas. Cavallo, então, apelou para medidas mais ortodoxas: redução dos gastos e investimentos públicos, aumento dos impostos, liberação de preços e do mercado cambial, redução dos salários reais. Esta política foi implementada sob aplausos do FMI e permitiu elevar a capacidade de pagamento dos serviços e juros da dívida externa e aumentar as reservas internacionais do Banco Central da Argentina, tornado autônomo. (Id. Id. pp.318-9).⁸²

⁸⁰ No final da *'era Menem'*, a palavra *'salariazó'* passaria a ser reconhecida como sinônimo de flexibilização, demissão em massa, baixos salários, aumento do emprego informal, e *'Revolución productiva'* passaria a significar *'desestruturação do aparato produtivo e do Estado'*.

⁸¹ Por sua inconstitucionalidade, o Plano teve de obter prévia aprovação do Congresso Nacional, dando plena autonomia ao Banco Central.

⁸² A necessidade de autonomia irrestrita dos Bancos Centrais, imposta pelo FMI aos países devedores da América Latina, faz parte do “pacote” conhecido por “Consenso de Washington”, a que somente o México e a Argentina aderiram inicialmente. As conseqüências acarretadas perda de autonomia do forte Banco Central do México é analisada pelo economista HUERTA G., Arturo. “La autonomía del Banco Central y la perdida

Com a adoção das consignas do “*Consenso de Washington*” por Cavallo, a Argentina renegociou sua dívida externa com o FMI, assinando a pactuação do *Plano Brady*.⁸³ Paul Krugman, ao analisar este sistema, não hesita em afirmar ter sido anteriormente comum apenas nos regimes das possessões coloniais européias, como forma de garantia exigida de algumas colônias, para emitirem moeda própria. Descreve o sistema:

“[o valor das moedas emitidas] era atrelado de uma forma rígida ao da moeda da metrópole e sua solidez era garantida por lei, exigindo que as emissões de moeda local fossem integralmente lastreadas por reservas em moeda forte. Ou seja, o público tinha o direito de converter a moeda local em libras ou em francos, a taxa fixa legal, e o banco central tinha a obrigação de manter quantidades suficientes de moeda da metrópole para assegurar a conversão da moeda local”. (Idem. Idem: 50-1).

A esta política cambial se deve a situação de insolvência da Argentina, pois a idéia em si, afirma Krugman, já era deflagradora de crises e se em curto prazo a dolarização econômica provocou queda das taxas de inflação e restabeleceu a confiança dos investidores estrangeiros, foi mais em função da renegociação do Plano Brady do que em decorrência da adoção do *current board*. (Id. Ibid). Outra medida que contribuiu para a ‘atração’ dos investidores se deveu às privatizações irrestritas, que garantiram o ingresso de capital estrangeiro no país, refletido na elevação de cerca de 20% do PIB, ao longo de três anos. (FERRER. Op.cit. pp.320-1).

de manejo soberano de política económica”. In: CORREA, E. & GIRÓN, A. Coord. *Reforma Financiera en América Latina*. Buenos Aires: 2006: 259-78.

⁸³ O *Plano de Brady*, elaborado pelo Secretário do Tesouro norte-americano Nicholas Brady, propunha medidas de reestruturação das dívidas externas de boa parte dos países emergentes, incluindo a Argentina (crise da década de oitenta) e do México. O Plano consistia na compra de parte da dívida das empresas estatais com títulos nacionais fixados a 15% do valor nominal, cujas dívidas ao final eram reconhecidas nos mercados especulativos a 100% de sobrevalorização do valor nominal inicial. Caso não se quitasse a dívida dentro do prazo estipulado, o valor excedente seria negociado e substituído no mercado por “*bônus Brady*”, com valor nominal mais baixo (geração de novos títulos). Na prática este sistema de agiotagem financeira consistia no reconhecimento, pelo FMI, de que a dívida externa dos países emergentes era impagável, de uma só vez. Daí a necessidade de valorizar o valor nominal dos títulos, para negociar novos valores com abatimento, caso o país devedor pagasse a parte acordada, e gerar novos empréstimos que incluíssem a parte faltante desses títulos, mais a renegociação total da dívida por um novo valor, nova taxa de juros etc. Na América Latina, somente o México e a Argentina firmaram este acordo draconiano. No México, diversas associações de poupança e empréstimo foram liquidadas. (KRUGMAN, P. *A crise de 2008 e a economia da depressão*. 2009: 31-43).

De início, a queda das taxas de inflação trouxe apoio generalizado da população ao novo sistema, especialmente da parte de segmentos da classe média, sobretudo comerciantes ligados aos setores de turismo e trabalhadores assalariados. De fato, momentaneamente a paridade peso-dólar parecia vantajosa, por permitir depositar os pagamentos transformados diretamente em dólares (moeda forte), em suas contas correntes, na conversão direta do peso para a moeda norte-americana. Em contrapartida, os empréstimos bancários e as transações comerciais para os usuários comuns eram contraídos em pesos, com juros de mora em dólares. Também o valor das privatizações dos setores estratégicos, avaliado em peso, recebia pagamento em dólar. Porém, em termos práticos, informa Krugman, o que mais importa era que para cada transação feita para emissão de papel moeda (peso) pelo Governo argentino, este pagava ao Fundo do Tesouro norte-americano uma porcentagem do custo da moeda lastreada em dólar - *“cada redução do crédito na bolsa de Nova York representava a cobrança de muitos pesos”*, pois muitas divisas (em dólares) eram enviadas para pagamento dos juros. (KRUGMAN. Id. p.51).

Ao contrário da dívida brasileira (estimada em reais), com a dolarização da economia, a dívida pública Argentina foi convencionada em dólares, atrelando, com o *currency board*, todo crédito e volume de dinheiro circulante à entrada de dólar (lastro) no país. Assim, na Argentina, os ataques especulativos e a perda de financiamento externo (aumento da desconfiança dos investidores), somado à dolarização dos preços, empréstimos e financiamentos, foi gerador não só de desequilíbrios no balanço de pagamentos e queda do PIB, mas também fragilizou a economia, deixada a mercê de ataques especulativos externos.⁸⁴

Quanto à política de privatização irrestrita, ela pode ser resumida, literalmente, pela seguinte frase do próprio Presidente Menem: *“Nada de lo que deba ser estatal, permanecerá en las manos del Estado.”* (Presidente Carlos S. Menem. In: SOLANAS, Pino. *Memória del Saqueo. Tres décadas de vaciamiento.*

⁸⁴ Neste cenário, ensinam os economistas, em caso de *“pânico dos investidores”* e diante da desvalorização, o governo se vê incapaz de emitir papel-moeda de forma autônoma, sem conseguir salvar os bancos da fuga de capital dos investidores estrangeiros porque, via de regra, na economia, quando uma taxa de juros é maior que a taxa de crescimento econômico num país, os déficits produzem crescimento exponencial das dívidas públicas, num mecanismo de capitulação interna de governos que, como a Argentina, não conseguem impedir a fuga de divisas em dólares. (KRUGMAN. *A crise de 2008...* Id. pp.50-2; FERRER. *La economía Argentina...* Id. pp.320-4; HUERTA G. *“La autonomía del Banco Central... Loc.cit. pp.267-77).*

Buenos Aires: 2004. Documentário). Solanas indica o resultado: 26 empresas privatizadas, ou seja, 13% das principais empresas nacionais que representavam 60% da renda nacional.

Aldo Ferrer constata: *“En realidad, la ausencia de capacidad de bloqueo de la sociedad civil y del sistema político a semejantes decisiones fue uno de los indicadores más elocuentes de la crisis de la densidad nacional.”* (FERRER. Id. pp.324-5). Segundo este autor, o governo Menem não só privatizou como alienou de forma irrestrita o domínio e o controle de todas atividades essenciais para a acumulação e a mudança de padrão tecnológico da economia nacional. França e Espanha foram os principais países beneficiados pelas privatizações do setor das telecomunicações e a Entel foi vendida por 1/5 de seu valor. A Companhia de Águas foi comprada pelo consórcio francês *Suez & Vivendi*, que deixou um milhão de pessoas sem esgoto. A invejável estrutura ferroviária foi desmontada, seus 36 mil kilometros de ferrovias se reduzindo a 8 mil kilometros apenas, o que provocou a demissão de 95 mil empregos. Em consequência, o governo teve de realizar empréstimos junto ao Banco Mundial, no valor de US\$ 700 milhões de dólares, para pagamento das rescisões contratuais dos postos suprimidos. Estradas, correios, vários bancos, setor portuário e de infra-estrutura foram igualmente privatizados. (SOLANAS. Loc.cit).

Como efeito colateral das perdas dos benefícios de cobertura social, a era Menem (também chamada de *‘mafia cracia’*) deixou 20% da população argentina em condição de desemprego aberto, incluindo os dois principais pólos que representavam a espinha dorsal da economia Argentina: a *Companhia de Petróleo Cultral Co.* e a *Cia. de Gás Natural Loma de la Lata*, compradas pela REPSol por US\$ 2,5 bilhões.

A privatização destas duas Companhias, situadas na região de Neuquém, acarretou a falência generalizada de todas as refinarias e distribuidoras que compunham os setores intermediários dependentes dos dois primeiros. Além do desemprego mássico, o resultado foi a desestruturação das pequenas e médias empresas da região, fenômeno que atingiu as economias de todas as cidades conectadas a estas atividades e que se converteram em pólos de pobreza extremas. Cidades e povoados dormitórios do entorno, dependentes dos contratos de trabalho nas duas companhias, desapareceram. Segundo dados de

Luis Oviedo, *Una Historia del Movimiento Piquetero* (2004), a taxa de desocupação no início do Plano Cavallo era de 6,6%. Seis meses após a crise Tequila (1994), a taxa aumentara para 18,6%. Na Grande Buenos Aires (considerando os bairros de Florencio Varela e de La Matanza, apenas) a porcentagem da população desocupada atingiu 40% do PEA; nas regiões de Targal y Mosconi (Salta), Cultral Co e Plaza Huincul (Neuquén), a taxa chegou a 50% da população vivendo abaixo da linha de pobreza. (OVIEDO. Idem: 23). Este é o contexto explicativo do ressurgimento dos movimentos piqueteros na Argentina.

Segundo Oviedo, *“El movimiento piquetero es la creación más genuina de la clase obrera y de las masas argentinas en los últimos veinticinco años”*. (Id. Id. p.1). Os primeiros movimentos datam de 1909, *“la Semana Roja”*, 1919, *“la Semana Trágica y de la Patagonía Rebelde”*, passando pelos grandes piquetes de greve da chamada “Década Infame” e os combativos piquetes da época da ditadura “Libertadora” e do governo de Frondizi, com os “cordobazos” e “rosariazos”, “tucumanazos” e grandes *“puebladas”* de fins de 1960 e começo dos anos 70. (Id. Id. p.9). Assim, o piquete recupera e atualiza um século de lutas, de organização e tradição operárias. Porém, estes atores retornam com algumas especificidades que dizem respeito a duas questões centrais: a falta de trabalho e a capacidade organizativa dos desocupados unidos em uma luta comum contra a falta de trabalho, e a incorporação dos trabalhadores empregados, na batalha comum por emprego e salário.

O movimento iniciou na região de Neuquén, em 1995, sob a forma de Comissões. Em 1996 ocorreu o primeiro piquete (protesto de Cutral-Có e Plaza Huicul, ao sul), que reuniu uma multidão de desempregados da Companhia Petrolífera YPF, privatizada. Entre 5 a 7 mil pessoas ou 75% da população da região de Neuquén (estimativa da polícia), cercou o entorno de acesso à empresa durante um mês (*Pueblada*). A ação deu origem ao famoso Plano de Governo (*Plan Trabajar*), cujas insígnias de negociação e pactuação entre movimento e governo provincial se realizou através de assembléias, que dinamizaram o Movimento.

A partir deste momento, o Movimento começava a adquirir visibilidade e contorno sócio-territorial maior, envolvendo grupos de moradores e poder

administrativo local. A visibilidade do grupo passou a encampar segmentos do sindicato organizado (CTA), responsável pela organização de um novo piquete, desta vez reprimida de maneira violenta pela força policial repressiva do governo e que culminou com a morte da líder *piquetera* Tereza Rodrigues. Paulatinamente grupos de piqueteros se espalharam por toda a Grande Buenos Aires, com a criação de organizações barriais (*La Mazanza*, por exemplo), movimentos unidos pelo forte sindicalismo argentino (CGT) e que culminou em movimentos mais amplos, de caráter nacional, e oficialmente reconhecidos pela denominação de “*Piqueteros*”.

Já então podia ser visível, por toda a Argentina, os resultados dramáticos da “era menemista”: fuga de capitais, ataques especulativos, elevação de juros, incapacidade do governo em conter o consumo e impedir que poupadores realizassem uma corrida aos bancos, motivados pela insolvência bancária quase generalizada. “*No es extraño que, en tales condiciones, la sociedad Argentina buscara nuevas alternativas y recomponer la densidad nacional*”, escreve Ferrer. (Id. Id. p.326). A saída política alternativa foi lançada pela oposição governamental, unida em torno da *União Radical*, liderada pelo advogado Fernando de la Rúa, em aliança com a FREPASO (Frente del País Solidário), que formaram uma *Alianza* com o líder cordobez Carlos “Chacho” Alvarez e traçando uma proposta de governo contida na ‘*Carta a los argentinos*’. A Carta propunha mudar os rumos do país, estabelecer a transparência e a decência no manejo dos assuntos públicos, reanimar a economia e defender a soberania popular. Todavía, afirma Ferrer, “*La propuesta nació [...] herida de muerte porque proponía mantener el régimen de convertibilidad, al igual que el candidato peronista.*” (Id. Id). Foi nesse clima tenso que, sob apoio da *Alianza*, os argentinos elegeram Fernando de la Rúa Presidente da República.

4.3. BALANÇO DA ERA MENEM/FHC

O período da história Argentina, que se estende de 1999 a 2002 foi marcado pela radicalização neoliberal e instabilidade político-institucional e afasta-se do caso brasileiro no que diz respeito às particularidades do modelo de conversibilidade adotado, refletido no *default* ou falência de todo o sistema, que

culminou no chamado “*curralito*”, denominação popular dada ao confisco bancário das contas correntes e poupanças populares.⁸⁵ Estes acontecimentos provocaram a mobilização ‘espontânea’ dos pequenos poupadores impedidos de sacarem suas economias, engrossando o movimento dos excluídos - piqueteros, desempregados e Mães de Maio organizadas - num grande *cacerolazo* que se pode resumir pelos gritos “*que se vayan todos!*”, ouvidos da multidão de milhares de pessoas, em protesto pelas ruas de Buenos Aires.

No caso brasileiro, o sucesso do Plano de Convertibilidade, denominado *Programa de Ação Imediata-PAI*, conhecido como *Plano Real*, afasta-se do caso argentino na medida em que os formuladores do Plano Real tiveram a vantagem das experiências dos Planos Cruzado e Collor. Conforme Luiz Filgueiras, “... *aprenderam a não menosprezar a importância de algumas circunstâncias favoráveis que devem fazer parte da conjuntura econômica, quando da implementação e administração de qualquer plano de estabilização.*” (FILGUEIRAS. *História do Plano Real*. 3.e. 2006: 100-1). Assim, o ajuste proposto foi gradual, em 3 fases. Entre o anúncio do Plano (7/12/1993) e o surgimento da nova moeda (julho 1994) ocorreu: um ajuste fiscal (1ª fase); a criação de uma Unidade de Referência de Valor (URV) (2ª fase); e, finalmente, a instituição da nova moeda-REAL (3ª fase). A criação da URV teve como finalidade o alinhamento dos preços relativos e dos salários, de tal modo a que, após a criação da nova moeda (Real), esta não fosse contaminada pela inflação passada - inflação inercial. Entretanto a passagem compulsória dos salários se fazia como nos planos anteriores, com base na média do salário real prevalecente no período imediatamente anterior, conforme a política salarial em vigor. (Id. Id. p.106).

O sucesso do Plano explica-se pelo controle inflacionário e a criação da nova moeda valorizada, o que assegurou a confiança das classes médias e dos trabalhadores, que se viram beneficiados pela estabilidade imediata dos preços. No primeiro momento, os membros das classes médias e trabalhadores com ganhos mais elevados, passaram a ter acesso ao consumo de artigos importados e artigos de luxo, como vinhos e queijos estrangeiros, e a possibilidade de

⁸⁵ Este período instável inclui a eleição de dois presidentes - Fernando de la Rúa (1999-2001) e Eduardo Duhalde (2002-2003) - e três presidentes interinos (Ramón Puerta e Adolfo Rodríguez Saá, em 2001; Eduardo Camaño, 2001-2002). Não nos detemos em sua análise.

realizarem viagens, inclusive para o exterior. O controle da estabilização inflacionária beneficiou igualmente o consumo relativo do proletariado urbano, facilitando o acesso a bens como geladeiras, televisão, microondas e outros, através dos sistemas de crédito e parcelamento. Este quadro, somado ao aumento do salário mínimo, garantiram êxito ao Plano Real, assegurando ganhos políticos ao Presidente FHC e ao seu Partido (PSDB) e aliados.⁸⁶

No caso da Argentina, o imaginário de que a anexação do peso ao dólar, moeda forte e permanente, garantia a população nas épocas de crise, podendo ser entesourado e resgatado com facilidade, foi fator determinante para a reeleição do Presidente Carlos Menem. Porém, analisados de perto, tanto o modelo argentino como o brasileiro permite algumas aproximações. Ambos se apoiaram em amplas reformas: Reforma do Estado (tributária, administrativa e previdenciária) e Reforma da Ordem Econômica, que incluía a quebra dos monopólios estatais, tratamento isonômico entre empresa nacional e empresa estrangeira e a desregulamentação das atividades e dos mercados até então considerados estratégicos e/ou necessários para a segurança nacional, incluindo a adoção de privatizações. (Id. Id. p.109). Em conseqüência, vários setores de produção foram sendo desativados, os produtos nacionais sendo substituídos por importados. Num primeiro momento, afirma Aloízio Mercadante, a economia brasileira foi beneficiada pelas exportações brasileiras que haviam crescido 12,4% entre 1990 e 1994. Porém, no período subsequente ao Plano Real (1994 e 1996) as exportações aumentaram 4,7% apenas, enquanto as importações, afetando principalmente as indústrias de transformação, chegaram a 15,6%. O saldo comercial de US\$ 13,3 bilhões, em 1993, se transformou em déficit de US\$ 5,5 bilhões, em 1996, indicador da grande vulnerabilidade externa que atingia o país. (MERCADANTE. "Plano Real e neoliberalismo tardio". 1998: 151).

Ancorado em uma política monetária de juros extremamente elevados, que contribuía para o acúmulo de reservas externas (objetivo perseguido durante o

⁸⁶ Os salários de várias categorias profissionais, que deveriam sofrer recomposição anual no momento da adoção da URV (professores e bancários, inclusive), tiveram redução, calculados pela média dos salários reais, respectivamente dos meses de novembro/dezembro de 1993 e janeiro/fevereiro de 1994, sem levar em consideração a enorme inflação do período. Filgueiras demonstra que ao contrário do Plano Cruzado, que concedera um abono de 8% aos salários em geral e de 15% ao salário mínimo, depois de feita a média, o Plano FHC ignorou as perdas sofridas pelos trabalhadores e manteve a mesma relação distributiva existente previamente, de acordo com a política salarial em vigor e o nível de inflação existente no período pré-Real. (FILGUEIRAS. *História do Plano Real...* Id.).

governo de Itamar Franco), o Brasil demonstrava enorme vulnerabilidade não apenas através do saldo de sua balança comercial (negativo), como no déficit de transações correntes, elevado de US\$ 600 milhões (1993) para US\$ 1,7 bilhão (1994) e US\$ 24,3 bilhão (1996). (Ibidem. Ibidem: 151-3). Neste período diversas indústrias nacionais, de setores menos correntes, faliram - caso da indústria de vidro Santa Marina, indústrias de botão e linhas, alimentos e massas, malharia etc – setores que empregavam maior número de trabalhadores. De mesmo, a indústria automobilística, indústrias de eletrônica, metal-mecânica e outras, indicativo da perda de competitividade tecnológica produzida pelas sucessivas quedas de investimento que ocorria desde o final dos anos oitenta. (COUTINHO, L. & FERRAZ, J. C. Coord. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. 2.e. 1994: 29-37).

A deterioração dos empregos provocada pelas sucessivas políticas recessivas (governos Sarney, Collor, Itamar, FHC), acompanhando a tendência internacional de reestruturação e queda salarial, aumentou o endividamento das famílias. O desemprego, agravado pelo fechamento definitivo de postos de trabalho formal (mudanças tecnológicas), saltaria para novo patamar estrutural, com redução de mais de 320.000 postos de trabalho, que atingiu, em 1996, 21% do total da população ativa. (MERCADANTE. “Plano Real e...”. Ibid. pp.157-8).

Por seu lado, o avanço de setores ligados ao terciário avançado fazia surgir “novas classes” de trabalhadores (analistas simbólicos, segundo Robert Reich) que, ao lado dos *work collars* (empregados ou burocratas do setor bancário, técnicos de informática, funcionários de empresas privadas e multinacionais, funcionários de seguradoras, profissionais liberais, como advogados, médicos etc) que trabalhavam nas corporações privadas, passaram a compor uma nova classe emergente, de maior poder aquisitivo e maior poder de compra.⁸⁷

Estes novos postos de trabalho já nasciam com relações contratuais temporárias flexibilizadas, tendo como elemento diferenciador o grau de educação. Por outro lado, as falências, fusões e/ou modernização de diversos setores industriais levaram setores intermediários a adotarem práticas coletivas

⁸⁷ Não incluímos nesta relação os quadros gestores profissionais do chamado “Terceiro Setor” (ONGs), que se diferem dos quadros voluntários na medida em que constituem “*propositores-executores*” de projetos sociais e se enquadram nos pagamentos das ONGs. A respeito, KING, Anthony. *Global Cities*. (1990); FAINSTEIN, S. & CAMPBELL, S. *Readings in Planning Theory*. (2.e. 1997); SENNETT, R. *O declínio do homem público*. (2002), entre outros.

de redução de jornadas de trabalho e salariais forçadas, o que fez com que o espectro do desemprego, bem como as condicionalidades materiais da pobreza passassem a fazer parte da realidade cotidiana de milhões de trabalhadores, forçando sindicalistas profissionais a fazerem acordos paralelos, por empresa, com os patrões. Assim, a burocracia partidária dos sindicatos tornava-se co-responsável com o novo sistema, o que confundia e permitiu uma melhor absorção do receituário neoliberal pela maioria da população.⁸⁸

Em ambos países, Brasil e Argentina, a penetração do ideário liberal encontra um eixo explicativo na combinação entre os discursos simbólicos e a estruturação de suas classes. Nesse contexto, a repetição e divulgação dos discursos ideológicos neoliberais, pelos governos e imprensa, garantiram os cidadãos assistirem ao aumento das desigualdades, a perda dos direitos civis, jurídicos e sociais, e a desarticulação dos sindicatos, de maneira indiferente e distanciada. Para aqueles que sofreram os impactos diretos dessas políticas desagregadoras, motivações pessoais de premência pela busca de novo emprego (mesmo flexibilizado e sem garantias sociais) fizeram com que os impactos se restringissem à esfera dos dramas individuais-privados de cada qual, cada família, cada pessoa, já que a relação salário x tempo de inatividade tornava premente a busca e encontro de nova ocupação ou emprego.⁸⁹

Portanto, em ambos os países, os processos desestruturantes da economia (desnacionalização, privatizações, fusões), que acompanharam as ações políticas convergentes de desconstrução do Estado, exigidas pelo “Consenso” e o FMI⁹⁰, afetaram a estrutura social como um todo. Todavia estas reformas, em sua maioria, eram inconstitucionais e somente poderiam ser aprovadas via emendas constitucionais (casos Brasil e Argentina) ou medidas provisórias (caso Brasil). Luiz Figueiras no livro *História do Plano Real*, indica que,

⁸⁸ Inúmeros autores analisam este processo. Entre eles, SADER, E. *El nuevo topo*. Op.cit.; ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?* (2002); SENNET, R. *A corrosão do caráter*. (1999); GADELHA, R.M.A.F. “Impactos da globalização nos projetos das elites nacionais”. (1998); SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. Op.cit.; RIFKIN, J. *O fim dos empregos*. (1995); REICH, R. *O trabalho das Nações*. Op.cit., e outros.

⁸⁹ Para os que dependem do salário para sobreviver, o drama do desemprego se torna individual.

⁹⁰ Referimo-nos aos custos de renegociação das dívidas externas, pagos pelos países da América Latina. No caso do Brasil, a renegociação da dívida externa brasileira em 1994 e, após, as crises asiática e russa (1997/1998), o acordo firmado com o FMI em dezembro de 1998, quando o Brasil finalmente aderiu ao famigerado Plano Brady. Preço cobrado pelo Fundo para aceitar o refinanciamento dos juros e serviços da dívida externa brasileira. (FILGUEIRAS. *História do Plano Real*. Op.cit. pp.141-7; MERCADANTE. “Plano Real e neoliberalismo tardio”. Ibid. p.150-4).

ao contrário das reformas de ordem econômica, aprovadas pelo Congresso Nacional no primeiro ano de mandato do governo FHC, a aceitação e aprovação das reformas do aparelho de Estado foram mais lentas. A reforma fiscal somente começou a ser discutida após a crise de 1999 e as reformas administrativas e previdenciárias foram aprovadas no final do primeiro mandato. (FILGUEIRAS. Id. p.111). Mais radical seria o processo da Argentina, em que a gravidade da crise econômica e a urgência de mudanças – as Leis de Emergência Administrativa e Econômica – foram aprovadas pelas bancadas peronistas e radical, sem que a oposição se manifestasse. Apoiado pela maioria justicialista do Congresso, Menem intensificou a sansão dos decretos como de necessidade e urgência, mecanismos que lhe permitia adotar medidas de tratamento exclusivo do Congresso. Assim, em meados de 1989, somente a Corte de Justiça achava-se fora do controle governamental. Abriam-se os caminhos para a corrupção. (RAPOPORT. *História Econômica...* Op.cit. p.932-ss.).

Do ponto de vista macroeconômico, estas reformas foram acompanhadas por reduções drásticas das tarifas e barreiras às importações e exportações, simplificação dos sistemas tarifários, privatizações, liberalização e unificação de mercados de câmbio, com taxas fixas administradas ou com bandas de variação cambial prefixadas pelos Bancos Centrais, tornados independentes. Contudo, as sucessivas conjunturas de crises da década (Venezuela, em 1994; Argentina e México, em 1995; Brasil, em 1995/96 e 1998/99), obrigaram os governos destes países ampliarem ainda mais as concessões. Ao final de cada crise, novas liberações sempre retomavam com maior ênfase e intensidade, exigindo aportes cada vez maiores de capital externo, seja por meio do FMI, Banco Mundial e BIRD, seja por meio de vendas dos ativos públicos (privatizações). (FILGUEIRAS. Id. pp.141-7; FERRER. Id. pp.301-2, 322-7, 331-8).

Os efeitos perversos das crises financeiras, porém, também se refletiam na situação política, levando os governos a abrir mão da soberania e identidades nacionais de seus países. Se, por um lado, as crises do Sudeste asiático, da Rússia e do Brasil, do final da década, causaram efeito reativo nos mercados especulativos mundiais, cujos investidores começaram a vender títulos e a abandonarem os “*investimentos lucrativos na América Latina*”, por outro lado asseguraram a sobrevivência de governantes neoliberais. Na Argentina, a reeleição

de Carlos Menem⁹¹ e o aprofundamento das metas de sua política durante o segundo mandato, foi determinante para a insolvência do país (crise de 2001/2002). A baixa internacional da taxa de juros, a subida dos preços das *commodities* e a valorização das moedas pode ser um dos fatores explicativos para a sobrevivência dos modelos empregados. Portanto face a estas configurações econômicas e sua diabolização, poder-se-ia perguntar qual o escopo, os limites e vínculos reais da participação da tecnoburocracia de governos de países da América Latina com instituições financeiras como FMI, Banco Mundial e outras agências internacionais.

Discurso simbólico, justificador desta submissão, encontra-se em documento oficial do BIRD, assinado por seu Presidente James D. Wolfensohn, de 06/junho/1995.⁹² O documento é revelador de algumas das condicionalidades a que o Brasil teve de submeter-se no período, a fim de obter apoio e financiamento internacional. O escopo dito 'social' do documento camufla as duras proposições das medidas impostas, que tiveram de ser aceitas pelo governo brasileiro, a fim de obter crédito, visando favorecer *“a formação de capital humano e o desenvolvimento de infra-estrutura como principais armas contra a pobreza”*. (BIRD. 1995: 5). O leque de reformas de caráter macroeconômico era amplamente abrangente: o Programa de Assistência para o Brasil envolvia a implantação de um Plano de Estabilização e aconselhamento sobre as necessárias reformas fiscais e de setores financeiros, seguridade social, política monetária e privatizações.⁹³ Modificação e adaptação nas políticas públicas eram forçadas para promover reformas estruturais efetivas, *“necessárias se o crescimento sustentado em um cenário de inflação baixa for atingido”*. (Ibidem. Ibidem).

O Banco Mundial, portanto, insiste na necessidade de alteração do aparelho de Estado, como condição prévia para o *“desenvolvimento do país e a*

⁹¹ Além dos escândalos de corrupção de pessoas ligadas à sua pessoa, envolvidas inclusive em acusações de assassinato, atualmente Carlos Menem é também acusado de contrabando de armas para o Equador, Bósnia e outros países, ligações com a explosão do Consulado israelita de Buenos Aires, lavagem de dinheiro, pagamento de propinas a pessoas ligadas a sindicatos, etc.

⁹² BIRD. *Memorando do Presidente do Banco para Reconstrução e Desenvolvimento para os Diretores Executivos sobre uma Estratégia de Assistência a Países do Grupo Banco Mundial para a República Federativa do Brasil. 6 de Junho, 1995.* Washington, D.C. 1995. 34 p.+Anexos. [Documento para uso oficial, elaborado pela Divisão de Operações com Países do Grupo I, América Latina e Caribe].

⁹³ Vide Quadro-Resumo dos programas de contingenciamento e transformações exigidos pelo Banco Mundial, *In Anexo*, final desta Tese.

focalização de projetos de combate à pobreza". (Ibid.). Apesar de reconhecer o recuo da estatização no Brasil e o desenvolvimento das reformas já efetuadas, o documento explicita *"mesmo em caso de empréstimos baixos"* que *"o trabalho de aconselhamento de políticas [BIRD e Banco Mundial] continuará a ser intenso"*, pois o

"êxito dos preceitos norteadores do processo de democratização, o dinamismo econômico mundial *exige* atingir grande eficiência e ganhos de produtividade, à medida que a economia for se abrindo gradualmente, [...] e a necessidade de forjar um ambiente encorajador para os investimentos do setor privado será cada vez mais reconhecido". (Ibid. Ibid. p.6. Grifo nosso).

O documento insiste de que a lentidão do Congresso em realizar as reformas fiscais e da previdência social, impedia *"abrir a economia à participação privada e estrangeira"*. (Ibid. Ibid.). Elaborado após a crise mexicana (1995), analisa os avanços da liberação política-econômica conquistada pelo país e reconhece que o *"efeito tequila"* fora discreto no Brasil. Entretanto, considera vital a criação de estímulos para os investidores, exigindo a realização de três reformas, consideradas prioritárias: (a) sustentação do processo de deflação e aumento da demanda interna; aumento da reforma fiscal, via liberalização do comércio, incentivo às importações e redução tarifária, com eliminação das tarifas intragrupo dos países do MERCOSUL; (b) reforma federal assegurando continuidade aos programas de privatização iniciados em 1991 e que já havia resultado na venda das ações governamentais de 30 empresas, com lucro de US\$ 8,6 bilhões (equivalente ao valor de 1,5% do PIB); (c) privatização das Companhias Vale do Rio Doce-CVRD (mineradora) e da Petrobrás, além dos setores geradores de eletricidade, cujos *"lucros serão usados para diminuição da dívida interna, e ajudar o ajuste fiscal"*. (Ibid. Ibid. p.6).⁹⁴

⁹⁴ Descrevendo o processo de privatização brasileiro, o documento afirma: *"As vendas concentraram-se nos setores de metalurgia, petroquímica e fertilizante; o setor metalúrgico é agora totalmente privado. A participação estrangeira no programa de privatização até então tem sido mínima. A privatização de serviços – telecomunicações, geração e distribuição de eletricidade, exploração e distribuição de gás, água e parte do setor de transportes – constituem a maior parte da agenda não finalizada, e propostas estão sendo desenvolvidas ativamente dentro do governo. Passos já foram tomados para reduzir a participação do Estado em vários setores da economia e para encorajar a competição e diminuir a regulamentação das atividades econômicas. Concessões no setor de transportes (rodovias) foram dadas ao setor privado; concessões para estradas de ferro e água municipal e serviços de saneamento estão sendo contempladas. O sistema portuário, um dos mais regulamentados e caros do mundo, foi desregulamentado com a quebra do monopólio dos sindicatos em prestação de serviços e permitindo concessões privadas para serviços portuários. O projeto de reforma regulamentador está caminhando nos setores elétrico e de*

Quanto à agenda das reformas nas áreas de políticas públicas, o documento cita como estratégia fundamental o combate à fome e investimentos na área da saúde. Nesta área, afirma, o objetivo “*é ajudar o governo a melhorar o gerenciamento, viabilidade financeira e qualidade do sistema de saúde pública que atende à população carente; preencher seu papel como fonte de bens públicos; e encorajar os investimentos em grupos não-privilegiados e vulneráveis*”, com a finalidade de “*auxiliar o governo federal em realizar a transição de provedor de saúde pública a regulador*”. (Ibid. Ibid. p.26). Para isso, o governo deveria garantir maior transferência de recursos federais para estados e municípios, através de um

“projeto de descentralização de um serviço de saúde modelo – SUS; reformas na área de seguridade social com transferência de responsabilidades sobre gastos para estados e municípios; melhoria da qualidade da educação básica em áreas não-privilegiadas e transferência de responsabilidade para municípios mais ricos.” (Ibid. Ibid).

Quanto à educação, recomenda o enxugamento nos gastos com educação superior que oneram o governo, priorizando o ensino primário (“*espinha dorsal do país*”); a intensificação da conscientização de médio prazo da população ribeirinha e o abandono de projetos de longo ou curto prazo com adoção de medidas que contornem “*o entrave das instituições ambientalistas federais, estaduais e locais*”. E conclui, “*tais esforços de descentralização devem ser encorajados e expandidos*”. (Ibid. Ibid. p.12).

Como modelo de programa de combate à pobreza propõe o investimento do micro-crédito em áreas rurais, “*incentivo à responsabilidade social de empresas privadas desonerando os gastos públicos*” e um projeto de educação federal pela distribuição de livros-texto e merenda escolar e descentralização das finanças das universidades. (Ibid. Ibid. pp.15-21).

O *Mapa da Fome*, elaborado em 1994, estimava haver entre 31,7 milhões de pessoas (22% população brasileira) e 42 milhões de pessoas pobres no país (30% da população), considerada a população negra inserida na informalidade do trabalho. O Banco Mundial estimava, para as décadas de 1980 e 1990, em 24 milhões (17% da população) o número de pessoas reduzidas à condição de

telecomunicações, com objetivo de abrir estes setores para um maior envolvimento do setor privado”. (Ibid. Ibid. p.10. Grifos nosso).

pobreza extrema no Brasil. O índice de GINI de 1990 estimava que, no Brasil, os 10% inseridos nos estratos superiores da população concentravam quase a metade da renda nacional, enquanto os 20% dos estratos inferiores detinham 3% apenas da riqueza nacional.

Segundo o documento citado, do Banco Mundial, o Nordeste e a Amazônia eram as áreas de maior carência e concentração de pobreza. Por isso, priorizava ações de combate à pobreza nestas regiões, mas sua eficácia dependeria “*de uma estabilização macroeconômica sustentável*”. (Ibid. Ibid. Anexo 1: p.2). Para as áreas urbanas, aconselha que as ações assistenciais de combate à pobreza deveriam ter como objetivo

“a criação de empregos dentro da economia; expandir programas pré-escolares e de creches para tornar cada vez mais fácil a participação de mulheres na força de trabalho; aumentar a produtividade do trabalho melhorando serviços de saúde pública (água/saneamento, gerenciamento de lixo sólido) em favelas e facilitar o acesso físico ao trabalho para os pobres através de melhorias no sistema de transporte coletivo.” (Ibid. Ibid).

Quanto às zonas rurais, a meta deveria ser o aumento da escolaridade das crianças. Considera que “*Se mais crianças [...] fossem à escola e aqueles que freqüentam a escola passassem mais tempo nela, haveria menor probabilidade destas crianças permanecerem pobres*” (sic. Ibid. Ibid).

Entre as medidas de restrição de demanda de lares carentes, recomenda ao governo de FHC a redução dos custos de taxas escolares, uniformes e livros, e aumento dos programas de alimentação escolar, inclusive, talvez, “*um auxílio financeiro a famílias carentes cujas crianças freqüentam a escola*”. (sic. Ibid. Ibid).

Apesar dessas medidas, em 11/12/006, o escritório de auditoria do Banco Mundial reconheceu que as políticas de crédito oferecidas pelo *World Bank* e o FMI, não conseguiram reduzir o número de pobres nos países receptores e que algumas das medidas propostas haviam mesmo contribuído para o aumento da pobreza e do desemprego estrutural. O documento avalia que somente “*dois em cada cinco países que receberam empréstimos do Banco Mundial registraram um crescimento continuado de sua renda per capita entre 2000 e 2005, e apenas um em cada cinco desde 1995*”. (WORLD BANK. Grupo Independente de Avaliação-IEG. *Revisão anual da efetividade em desenvolvimento 2006*. December, 2006. On-line). Apesar do documento não associar diretamente os

fracassos das políticas de reajuste estrutural do Consenso de Washington às medidas de privatização, liberalização econômica e ajustes estruturais exigidas nos empréstimos feitos por essas instituições, ele aponta para a necessidade de se reformular outras formas de avaliação dos projetos de crescimento, distribuição de renda e governança local.

Uma questão resta em aberto acerca da insistência nestas políticas sociais, muitas das quais encontram-se incluídas nos programas assistenciais dos governos FHC/Lula no Brasil, e Kirchner, na Argentina: *Assistência social ou justiça distributiva?*

CAPÍTULO 5º

A NOVA GESTÃO SOCIAL NA REFORMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASIL E ARGENTINA (1)

5.1. SALÁRIOS E PREVIDÊNCIA: A DIMENSÃO POLÍTICA DAS REFORMAS

A análise do arcabouço teórico que permitiu a edificação dos programas sociais no Brasil e na Argentina, demonstra a heterogeneidade dos programas e evidencia a vulnerabilidade dos agentes excluídos/incluídos nas duas sociedades, inseridos no contexto macroestrutural comum à inserção desigual. Se pensarmos o campo teórico de estruturação dos regimes de proteção social, a dimensão do Estado como protetor dos riscos sociais e naturais (guerra, desemprego, catástrofes naturais, epidemias), de forma prevalente refere-se aos trabalhadores industriais e do terceiro setor registrados, cidadãos salariais com direitos e deveres cívicos sociais, dos quais o dever de autofinanciamento é o mais evidente.

Considera-se, na análise do Brasil, o marco de 1988, a partir da *Constituição Cidadã*, fruto do movimento politizado mais amplo, na tentativa brasileira de incorporar no conceito de Seguridade Social, a Previdência, a Assistência Social e a Saúde. (IPEA. “Acompanhamento de Políticas e Programas Governamentais-1995/2005”. *Políticas Sociais*, 13. 2005). Entretanto, a consolidação da legislação trabalhista, que vincula desenvolvimento econômico e Estado social, inclui questões sindicais e partidárias que fogem ao escopo desta tese.⁹⁵

Sem embargo, a Constituição de 1988 era portadora de um Projeto social mais amplo, de proteção cidadã, garantidor do fortalecimento da cidadania por meio dos pilares da universalidade dos direitos sociais em benefício de todos os indivíduos, independentemente da capacidade trabalhista contributiva (direitos

⁹⁵ O foco na análise do sistema brasileiro de Previdência, em detrimento do regime Argentino, alterado pela reforma de 1991 (Menem) se deu por questão metodológica, já que, no caso do Brasil, a aposentadoria rural e o Benefício de Prestação Continuada (incluído no BFP) são importante fonte de renda articulada com o Programa Bolsa Família, o que não ocorre no caso Argentino. Todavia não deixaremos de referenciar este país, sempre que necessário.

trabalhistas). Avanço significativo que incluía nos mesmos direitos os membros da sociedade salarial formal e informal, assegurando a todos os trabalhadores seguro desemprego e previdência rural e que beneficiam direta e indiretamente, 86 milhões de brasileiros. (IBGE/PNAD. 2008).

O outro lado da questão diz respeito às mudanças ocorridas com a chamada *Reforma da Previdência*, que de maneira tensional caminhou, nos anos 90, para a inflexão da perda das conquistas adquiridas, na tentativa de desmantelamento dos direitos à cidadania substantiva eqüitativa. A especificidade do caso brasileiro, na introdução dos Benefícios Não Contributivos da Previdência Social-BPC, atende atualmente a cerca de 1,5 milhões de idosos com mais de 65 anos e 1,6 milhões de pessoas com diferentes graus de deficiência, o que representa um significativo impacto na redução da pobreza de indivíduos hoje também vinculados ao Programa Bolsa Família.⁹⁶

Ao contrário do Brasil, no caso argentino verifica-se maior ênfase na política salarial, fator determinante para a elevação da renda no país, focando as políticas sociais aos programas de estímulo ao cooperativismo e agregação de poder local, com menor ênfase dos programas sociais ou securitários até 2002. Salienta-se, porém, no Brasil, a importância dos argumentos de aceitação dos ajustes a menor, dos direitos incluídos na reforma previdenciária de 1988, cerne ideológico do liberalismo conservador através de díades argumentativas com que sociólogos como José Pastore e economistas como Delfim Netto se referem à Reforma de Estado e ao “*custo Brasil*”, refletidas em propostas de desmantelamento do sistema previdenciário, que ignoram as noções de proteção social. Estes argumentos contribuem para o afastamento da idéia básica de justiça e equidade social, que impõe a repartição das perdas de maneira unilateral sobre os trabalhadores formais da chamada ‘classe salarial’, incluídos na modalidade contributiva (das pensões e aposentadorias) e desvinculados dos pobres articulados na complexa rede das relações informais do mercado de trabalho, categoria não-contributiva da previdência.

⁹⁶ Segundo o IPEA, o Programa Bolsa Família apenas representa o terceiro fator em importância para a redução dos índices de pobreza, o que nos obriga a tratar, neste capítulo, a complexidade rede da Previdência Social.

Considerando as dificuldades teóricas da dimensão político-ideológica em desvelar a complexidade do arcabouço que envolve a análise da arquitetura ou tentativa de construção de uma rede substantiva de Proteção Social, duas correntes analisam a questão da pobreza. A primeira corrente considera que a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos vulneráveis diz respeito a uma dimensão político-jurídico maior de justiça social e equidade (cidadania social, direito político e jurídico), centrada na ênfase das políticas públicas visto em sua dimensão mais ampla (justiça social e equidade). O que pressupõe o fortalecimento da esfera pública dentro de um projeto estratégico de desenvolvimento, em que a proteção social é central à análise do campo dos direitos individuais. A segunda corrente centraliza o discurso na questão econômica do crescimento da economia, que considera a racionalização tecnocrática custo-efetividade e benefício/público-alvo do Estado-mercado sobreposto ao projeto precípua das políticas públicas sociais - o indivíduo ou a família assistida, parcela da população vulnerável em que o indivíduo-consumidor é assistido e tutelado, e o drama da pobreza deve ser aliviado através da ação política focada em programas de *'alívio imediato'*, visto como mera questão de ajuste contábil.

A análise dos programas brasileiro e argentino demonstra que as duas dimensões se mesclam no campo discursivo e na atuação técnico-burocrática política e ideológica, e que torna as dimensões mais tensas, convergentes nos discursos e estratégias fundidas nas várias maneiras de se lidar com essa temática. As análises estatísticas revelam que o final dos governos Menem/FHC foi o momento em que a questão do combate à pobreza voltou a ser relevante, diante da impossibilidade de se apressar o aumento da desigualdade. Face ao aumento da desigualdade e da exclusão nos dois países, o desafio das políticas públicas voltou-se para a mensuração das áreas pelas quais os Estados deveriam optar investir, seja em tanto que projeto estratégico e estrutural de emancipação, seja em tanto que medidas paliativas ou emergenciais a serem adotadas, em que consensos e interesses de classe se imbricam na construção-práxis de uma política nem sempre convergente aos discursos de seleção-aplicação-investimento, avaliação e monitoramento técnico-burocrático de ação pontual.

No entanto, alguns consensos se aprofundam ou foram construídos: o primeiro diz respeito ao repúdio do modelo neoliberal chileno-argentino adotado na era Menem, que literalmente levou o país ao *default*; o segundo diz respeito ao fato de que a problemática da desigualdade brasileira, nos últimos 30 anos, diz respeito à ação de velhas práticas do ‘populismo’ político em fazer um *aggiornamento* da grave problemática da desigualdade estrutural da sociedade. Sem embargo, a mudança estatutária da questão securitária sob o prisma do seguro privado, a partir da capacidade contributiva de cada trabalhador (poupança forçada pelo sistema de repartição) retrocede, por iniciativa do Estado brasileiro, à fracassada concepção de seguro de capitalização vinculado ao acesso diferenciado do valor dos benefícios, segundo a capacidade individual de contribuição como complementar à aposentadoria. Experiência esta já fracassada em outras partes. No entanto, a reforma brasileira não pretende eliminar a base contributiva da previdência pública, reduzida a um piso prefixado de contribuição salarial (SM) e piso mínimo de recebimento do benefício, calculado não mais sobre a proporcionalidade do tempo de contribuição mas pela diferenciação de tempo de trabalho (longevidade da expectativa de vida causada pelo chamado *bônus demográfico*). Em termos práticos, o fator previdenciário impõe maior tempo de trabalho para obtenção da diferença marginal do ganho concedido pelo Estado, por patamar de idade ou da poupança forçada, transformada em capitalização securitária privada.

Apesar da literatura especializada confirmar o envelhecimento da população sul-americana, invertendo a pirâmide social (*bônus demográfico*), o negligenciamento do *ratio de dependência contributiva* na relação ativo/inativo é mais recente. Amélia Cohn (1999) no artigo “As políticas sociais no governo FHC” (1999)⁹⁷ demonstra que o modelo de ajuste neoliberal, adotado no governo FHC, afetou sobretudo a base da sociedade salarial no campo dos direitos trabalhistas. Do ponto de vista das políticas macroeconômicas, explica, o sistema de proteção social, abarcando o conjunto de políticas sociais (previdência social e ações assistenciais), passou a atuar no Brasil em duas frentes vinculadas a um subsistema relativo a benefícios sociais secundários contributivos ou benefícios

⁹⁷ O artigo contém os resultados da pesquisa “Descentralização da saúde: novas formas de gestão do setor”, desenvolvida junto ao CEDEC-SP/Depto. Saúde Pública-USP, 1998/2000.

social-assistenciais redistributivo, financiados com recursos do orçamento fiscal.

Explica:

“Redefine-se assim, na atualidade, a articulação entre políticas econômicas e políticas sociais. O primeiro daqueles subsistemas, o que diz respeito aos direitos contributivos, vincula-se às diretrizes macroeconômicas enquanto instrumento para a criação de poupança interna para se alavancar a taxa de investimento da economia; e o segundo deles, de caráter não contributivo, fica à mercê da disponibilidade – sempre escassa – de recursos orçamentários da União”. (COHN. “As políticas sociais no governo FHC”. Ibidem: 186).

Amélia Cohn, porém, não confunde os trabalhadores do sistema privado com os trabalhadores do Estado. Estes direitos, afirma, não se confundem com os direitos dos funcionários públicos (servidores do Estado), considerados “direitos não-contributivos” financiados pelo Estado, pois “*seus orçamentos são provenientes da contribuição fiscal*”. (Ibid. Ibid. p.187).

A partir dos anos 90 e início do século XXI, de maneira prevaiente e intensificada, o foco dos programas sociais na dimensão discursiva do *‘benefício’* ou *‘direito’*, passa a ser visto nos moldes atuariais do chamado *‘custo do gasto social do Estado’*, definido como “*gastos sociais mal-administrados pelo Estado*” (José Pastore), medidos em intensidade/escala, capacidade/vontade, paradigma que passa a integrar as discussões de regulação das políticas públicas sociais. Tanto no caso brasileiro como no argentino, os discursos ideológicos oscilam entre fazer parte de um projeto societário, para maior equidade social através do fortalecimento e universalização dos direitos (modelo europeu), ou fazer parte de um referencial individualizado, circunscrito na garantia de um valor de transferência monetária de um mínimo social básico, para literalmente “não morrer de fome”. Ou seja, a garantia de um mínimo social escolhido entre o modelo individualista norte-americano ou como direito complementar a um sistema de proteção mais vigoroso e inclusivo (sistema europeu).

No que se refere à introdução do benefício não contributivo, o modelo de renda mínima foi normatizado juridicamente no Brasil a partir de 2001, embora algumas experiências políticas locais mais parciais já tivessem ocorrido na década de 80. De maneira geral, porém, o modelo de proteção adotado teve como referencia as bases do modelo da complementação de proteção social mais ampla, segundo o modelo adotado a partir de 1933 na Dinamarca, 1948 na

Inglaterra, 1961 na Alemanha, seguido pela Irlanda (1977), França (1988) e Portugal (1997).

Na especificidade da renda mínima, de proteção dos indivíduos dos riscos de pobreza, os belgas Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght (*Renda básica da cidadania*, 2006) reconhecem a necessidade de uma renda básica incondicional através de um novo pacto cidadão. Nesse sentido, o livro do economista e Senador Eduardo Matarazzo Suplicy, realiza uma síntese honesta dessas propostas liberais nos argumentos em defesa da aprovação de seu Projeto-Lei de Garantia da Renda Mínima, de 1991. O projeto, entretanto, somente foi aprovado em 2001, com alterações que descaracterizam o conteúdo do projeto original. Segundo Suplicy, o Programa de Renda Mínima visa

“... propiciar meios para que todas as famílias tenham recursos suficientes para que suas crianças, sobretudo na faixa etária de 7 a 14 anos, possam freqüentar a escola [...]; o objetivo de longo prazo é que esse programa, expandido em sua cobertura de acordo com o progresso econômico da nação, possa vir a garantir, no futuro, uma renda mínima de sobrevivência a cada cidadão brasileiro”. (SUPLICY, E. M. *Renda de Cidadania*. 2002: 360).

Conforme levantamento do IBGE, em 2008 sobre o total de 14.536.029 idosos existentes no país, 13,3 milhões figuram como chefes de domicílios brasileiros, ou seja, mais de 90% da população idosa do país é responsável pela sustentação da renda e da estrutura familiar, independente do benefício Bolsa Família-BF. Metade destas famílias possui pelo menos 1 adulto com mais de 21 anos, mostrando a dificuldade de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Estes dados em si já justificariam um estudo mais aprofundado da relação da dependência das aposentadorias para a sustentação da renda das famílias mais pobres, independente do Benefício de Prestação Continuada-BPC que representa quase 1/3 da renda das famílias pobres.

Outro argumento não convincente, entretanto, encontra-se na demonização dos “privilégios” do funcionalismo público (direito à pensão e aposentadoria integral aos beneficiários e suas viúvas), considerado como indicador da má gestão do Estado, por privilegiar um grupo específico de segurados em relação a outros beneficiários. Para seus defensores, o processo de expansão da cobertura previdenciária não levou em conta a questão atuarial contábil fiscal (Reforma Fiscal), nem o *ratio* de idade que, com o aumento da expectativa de vida, oneraria

em longo prazo os Estados. Dentro dessa lógica, prega-se a redução do patamar de todos os contribuintes do INSS ou Previdência para 1 SM, de acordo com a própria lógica da proporcionalidade. O que significa, pelo princípio da equidade, que todos os contribuintes deveriam contribuir com um mesmo *ratio* contributivo. Este lado da discussão reducionista economicista leva seus autores a concluir que as sociedades podem ser homoganeamente pobres e mesmo assim duais (ricos e pobres, sem faixa intermediária ou classe média) e ao encaminhamento de que é melhor uma maioria homoganeamente pobre, com uns pouco ricos, do que uma classe média desigual (também considerada por eles como concentradora de renda, gozando de “privilégios”).

De acordo com reportagem da jornalista Samantha Lima, publicada no “Caderno Dinheiro” (*Folha de São Paulo*, 02/10/2009: B-6), segundo o Ministério da Previdência e o Tribunal de Contas da União *“há 19 milhões de aposentados e pensionistas no INSS (sic) que recebem R\$ 240 bilhões”*. O próprio título da reportagem, tendencioso, *“Previdência pública concentra renda, diz IPEA”*, conduz a equívoco. O texto bate contra o funcionalismo público, confundindo dois estatutos de direitos diferenciados e formas desiguais de contribuição para aposentadoria. *“Para analistas, salienta a matéria, o governo contribui mais com a desigualdade à medida que amplia o número de vagas no funcionalismo”*. Segundo declarações do economista do IPEA, Leonardo Rangel, entrevistado, a proporção dos *“2/3 dos beneficiários de aposentadoria que recebem 1 salário mínimo no funcionalismo público é pequena”* e o problema estaria nos *“9 milhões de servidores que recebem R\$ 120 bilhões em benefícios do INSS”* por ano. *“O regime público é um sistema desigual e à medida que o governo [Lula] tem aumentado o tamanho do Estado, criando mais vagas, vai contribuir para aumentar as desigualdades no país”*. E, ainda, *“quanto mais o governo se preocupar em reajustar esses benefícios, mais vai concentrar a renda”*. Contrariamente, afirma o mesmo Rangel, apesar de *“contribuírem para a concentração de renda os benefícios previdenciários reduzem a pobreza no país”*. [...] *“Se fossem suspensas todas as aposentadorias do país, o número de pobres (pessoas que recebem menos de 1 salário mínimo) cresceria mais de 30%, passando de 56 milhões para 76 milhões”*. (Ibidem. Ibidem).

A questão porém é mais complexa. Outra dimensão ‘ignorada’ por estes analistas diz respeito ao baixo valor do salário mínimo. Dados da ANFIP- Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (2003), esclarecem que a partir de 1995 “o poder de compra do salário médio foi reduzido de modo expressivo, pois as perdas representaram cerca de 1/3 do total”. Porém, embora o número de servidores tenha caído entre 1995 e 2002, em cerca de 210.000 pessoas, a relação contribuição/benefício se deteriorou no período. O que em grande medida desvincula o déficit da Previdência das contratações de servidores retomada no governo Lula, inclusive na criação de novos Ministérios.

Segundo a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-2007*, do IBGE (2008)⁹⁸ desde a crise provocada pelos ajustes do Plano Real, somente em 2007 o percentual de contribuição previdenciária reagiu, atingindo 50,7% de contribuição (35,3% em 2006), reflexo do aumento do número de trabalhadores (90,8 milhões de trabalhadores da PEA) com carteira profissional assinada e participação na Previdência. O IBGE registrou também, em 2007, crescimento do rendimento médio dos trabalhadores em relação a 2006, o que elevou a média dos salários para R\$ 956,00 reais, apesar deste valor ainda se encontrar abaixo da média de 1997, de R\$ 1.011,00 reais, demonstrando a brutal queda da renda ocorrida a partir do final dos anos 90. Entretanto a região Norte registrou nova aceleração da taxa de desocupação (de 7,1 para 7,8%), permanecendo a região Nordeste com 8,2%, mesmo patamar de desocupação de 2006.

O DIEESE, no boletim da *Nota Técnica nº 6*, “Salário Mínimo e a distribuição de renda” (2005), mostra a importância do SM na redução da desigualdade social, como fator indutor ao crescimento econômico sustentável, pela ampliação do mercado interno. Como piso previdenciário, afirma o estudo, o SM também é importante fator de distribuição de renda, beneficiando 13 milhões de pessoas entre trabalhadores rurais e informais. Porém, no Brasil como um todo, os baixos salários contribuem para a manutenção da desigualdade social. A comparação com 31 países, dos indicadores de distribuição de renda e consumo familiar, mensurado pelo Banco Mundial (Índice de Gini) e utilizados na nota do

⁹⁸ Os dados da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-2008*, do IBGE, somente foram publicados no final de 2009, portanto não havendo mais tempo para serem compulsados por esta pesquisadora. Entretanto os indicadores do PNAD-2008 consultados não alteram as conclusões obtidas na análise dos dados do PNAD-2007.

DIEESE, demonstram que o país concentrou a renda e piorou a distribuição do consumo entre 1995 e 2000, se aproximando da distribuição da renda desigual do Chile (2000), país em que os 10% mais ricos se apropriavam de 47% da renda e os 10% mais pobres apenas de 1,2%, e dos níveis de 1995 da África do Sul, país de *apartheid* e distribuição desigual, em que os 10% mais ricos se apropriavam de 46,9% da renda enquanto os 10% mais pobres de apenas 0,7%.

Os índices para o Brasil, defasados (1998), revelam que 46,7% da renda era apropriada pelos 10% mais ricos enquanto os 10% mais pobres só tinham acesso a 0,5% da renda nacional.⁹⁹ Quanto à Argentina, os dados de 2001, vésperas do *default*, aproximam-se do Brasil e indicam que os 10% mais pobres se apropriavam de 1,0% da renda nacional enquanto os 10% mais ricos de 46,9%. Outros dados revelam que a inserção desigual dos países sul-americanos é aproximativa em termos de desigualdade, com diferenciais de escala. No Brasil, país com 169.590.693 habitantes (IBGE, 2000), a disparidade representa alguns milhares de brasileiros a mais, que não se apropriam da repartição da renda. No caso Argentino, país com 36.260.130 habitantes (INDEC, 2001) os dados entretanto revelam que a concentração de renda dos 10% mais ricos era proporcionalmente maior do que no Brasil, embora a renda de 1,0% apropriada pelos mais pobres incluísse segmentos da classe média empobrecida. Entretanto, a análise da tabela da série histórica do SM, de 1940 a 2005, reproduzida abaixo, permite verificar os pontos de inflexão de queda ou aumento do salário mínimo e revela o empobrecimento da sociedade brasileira. Mas também confirma que a partir de 2005 o aumento do salário mínimo favoreceu o aumento da renda do brasileiro, embora ainda longe do patamar alcançado pelo SM em 1957.

⁹⁹ Os últimos dados medindo a concentração da renda no Brasil, foram de 1999 (ano base) e deixaram de ser estimados a partir de então. O que explica a defasagem da série de dados comparativos do estudo do Banco Mundial.

TABELA 1
POLÍTICAS DE GOVERNO
AS PERDAS DO SALÁRIO MÍNIMO

Ano Base	Salário Mínimo (em Real-R\$)	(%) base: 1940	Variação Perdas base: 1940 (%)
1940	889,03	100,0 %	100,0 %
1944	754,50	84,9 %	- 15,1 %
1952	895,85	100,8 %	+ 0,8 %
1957	1.112, 44	125,1 %	+ 25,1 %
1964	838,85	94,4 %	- 5,6 %
1991	275,55	31,0 %	- 69,0 %
1994	224,84	25,3 %	- 74,7 %
1998	240,76	27,1 %	- 72,9 %
2002	274,61	30,9 %	- 69,1 %
2003	278,48	31,3 %	- 68,7 %
2004	288,87	32,5 %	- 67,5 %
Jul. 2005	300,00	33,7 %	- 66,3 %
2006 (*)	350,00	39,4 %	- 60,6 %
2007	380,00	42,7 %	- 57,3 %
2008	415,00	46,7 %	- 53,3 %
2009	465,00	52,6 %	- 47,7 %
2010	510,00	57,4 %	- 42,6 %

Fonte: DIEESE, 2005(*). Cálculos de % e variação das perdas são de nossa responsabilidade. Os dados de 2006 a 2009 são do IBGE.

Os dados revelam que a partir de 1957 (R\$ 1.112,44) o valor do salário mínimo começa a cair, não mais voltando a alcançar o patamar do poder aquisitivo de 1940 e, sobretudo 1957. Entretanto, a partir de 1964 o valor do SM começa a despencar. Note-se que ele apresenta a queda máxima no ano de 1994 (R\$ 224,84) – Plano Real - com perda de 74,7 % em relação ao valor de 1940, tendência que somente começa a se inverter a partir de 2005, quando o mínimo subiu para o patamar de R\$ 300,00 reais, aumentando para R\$ 350,00 em 2006;

R\$ 380,00 em 2007; R\$ 415,00 em 2008; R\$ 465,00 em 2009; e R\$ 510,00 reais em 2010, 42,6 % abaixo do valor de 1940 e 48,8 % abaixo de 1957.

No Brasil, a Lei 4.090, de 1962, que cria o 13º salário (1/12 avos do salário da medida de remuneração), estabelece seu pagamento em dezembro, junto com o valor de 1/3 de férias proporcionais. O decreto 57.155/1965 permite a antecipação do pagamento do 13º salário. A Argentina também paga o 13º salário e, de maneira geral, os direitos salariais concedidos pelas duas legislações trabalhistas são similares. Porém, se comparamos os valores do SM brasileiro e argentino, eles são diferenciados, correspondendo o SM brasileiro atual a R\$ 510 reais ou USD\$ 277,2794 dólares, inferior portanto aos \$ 1.500 pesos ou USD\$ 384,81 dólares do SM argentino (cotação de 08/05/2010). Sem embargo, o poder aquisitivo do SM argentino também é de maior valor, sobretudo se agregarmos outras variáveis como custo de vida das regiões metropolitanas, cesta básica, transporte etc. Estes fatores são significativos para a análise da orientação política na elevação da renda das populações, que extrapola os limites das políticas sociais.

Ao contrário do Brasil, o valor do SM da Argentina é móvel e sofre as variações da taxa de inflação, medida de forma escalonada pela variação de preços da canastra alimentar, transporte e vestuário, podendo variar ao longo do mesmo ano, incluindo sofrer reduções salariais, por decreto-lei. O que explica as enormes variações em um mesmo período, a exemplo do que se observa para os anos de 1989 e 2001-2002. Em relação à série apresentada (tabela 2, abaixo), observa-se uma grande distorção nos valores do salário mínimo em 1989, efeito da crise econômico-financeira que provocou a renúncia do Presidente Raúl Alfonsín e elegeu o governador Carlos Menem à Presidência da República, quando o salário mínimo teria variado de \$ 1.700 a \$ 8.700 pesos ao longo de um mesmo ano. Entretanto, a metodologia dos dados apresentada pelo INDEC não aclara se houve variação por mudança monetária do plano de convertibilidade (Cavallo/Menem), o que demonstra a fragilidade dos indicadores argentinos.

TABELA 2
SALÁRIO MÍNIMO VITAL E MÓVIL ARGENTINO

Ano base por período	Varição do Salário Mínimo (SMVM)
1986-1988	\$ 70 pesos a \$ 370 pesos (em 1988)
1989	\$ 1.700 a \$ 8.700 pesos (*)
1990	\$ 720 pesos
1992-1993	\$ 97 pesos
1994-2003	\$ 200 pesos
2001-2002	\$ 76,25 a \$ 99,73 pesos (**)
2003	\$ 250 a \$ 300 pesos
2004	\$ 450 pesos
2005	\$ 510 a \$ 570 pesos (junho) e \$ 630 pesos (julho)
2006	\$ 760 a 800 pesos
2007	\$ 960 a \$ 980 pesos
2008	\$ 1200 pesos a \$ 1240 pesos
2009	\$ 1240 a \$ 1400 pesos
2010	\$ 1500 pesos

Tabela nossa. **Fonte:** INDEC/Ministério del Trabajo y Seguridad/Presidencia Argentina. (*) Crise de instabilidade econômica-institucional-Presidente Alfonsín. (**) Crise de 2001: não há estatísticas e os dados são por estimativa.

A apresentação da série histórica do Salário Mínimo da Argentina foi reconstruída por nós a partir de dados levantados e obtidos junto ao INDEC e ao Ministério del Trabajo y Seguridad, entre agosto e setembro de 2009. O valor indicado na tabela, para 1989, deve ser lido como “austral”, apesar do INDEC referir-se a “peso”.¹⁰⁰ A tabela permite observar a evolução salarial que também acompanha as fases de crise e inflação/deflação, naquele país. No primeiro período (1986-1988), os dados indicadores apontam crescimento do SM entre

¹⁰⁰ O Austral substituiu o Peso como moeda, na Argentina, entre 14/06/1985 (Reforma Raúl Alfonsín) e 05/09/1992 (Reforma Carlos Menem), quando retorna o Peso, valendo 1000 austrais/1 peso, comprovando a manipulação dos valores estatísticos pelos organismos argentinos.

1986 e 1988, de \$ 70 pesos (1986) para \$ 370 pesos em 1988, e abrupta elevação para \$ 1.700 pesos no início de 1989, saltando até \$ 8.700 pesos no mesmo ano, reveladora da crise econômica e política atravessada pelo país. Em 1990, porém, o SM despenca para \$ 720, caindo sucessivamente, em 1992 e 1993 até \$ 97 pesos. Em 1994 o SM reage, elevado a \$ 200 pesos, permanecendo estacionado neste patamar até a crise de 2001.

Nesse ano, uma série de medidas provisórias imporia novo ponto de inflexão para o SM, quando o Estado transferiu as responsabilidades da União para as províncias, ocultando o percentual de sua participação. Entretanto, segundo estudo da Equipo Federal del Trabajo, as médias apontadas nas estatísticas equivaleriam ao SM real pago no mercado e que, de fato, entre 1994 até 2003 não ultrapassou a média de \$ 200 pesos.

Os dados indicadores do SM entre 2003 e 2010 são mais confiáveis do que os anteriores, porque se baseiam nos valores dos próprios decretos-lei que foram por nós consultados. Lembramos que, na Argentina, a variação da canastra alimentar pode ser bastante distorcida, na medida em que a cifra oficial da inflação de 9,1% ao ano (2005 a 2009) é menor do que a metade da taxa real. Por este motivo, os sociólogos entrevistados, do INDEC, não souberam explicar, na Argentina porque os economistas que mesuram a taxa de inflação excluem do *core* da fórmula o custo dos alimentos e dos combustíveis. Petras & Veltmeyer (*Espejismos de la Izquierda en América Latina*, 2009), observaram o mesmo fenômeno, considerando esta manipulação um “dogma” metodológico utilizado para reduzir a taxa de pobreza no país. O que talvez explique os índices de queda da pobreza na Argentina em 15%, em 2006.

Segundo informações obtidas junto ao pessoal técnico, algumas zonas sofreram variações de aumento da cesta básica em 50%, corroendo os salários desse país, o que corrobora a necessidade da política do governo em aumentar os salários. Após 2002, as correções do *salário mínimo vital y móvil* da Argentina passaram a ser mais substanciais e efetivas para a elevação da renda, tornando-se mais importantes do que os próprios programas de assistência social. A partir do mandato presidencial de Nestor Kirchner (2003), o governo adotou o critério da cesta mínima básica de renda para mensurar o mínimo social necessário para a sobrevivência individual dos cidadãos. Ainda em 2003, o SM sofreu substancial

correção (cinco no total), onde o governo buscou corrigir o SM de acordo com os aumentos da taxa de inflação e elevando sucessivamente o salário para \$ 250 até \$ 300 pesos. Em 2004 o salário mais do que dobrou, passando para \$ 450 pesos. Em 2005 o SM aumentou para \$ 510 pesos, corrigido por decreto para \$ 570 pesos em junho 2005, (Decreto Nº 1095/04 e Resolución Nº 2, de fecha 1º/junio/2005) e para R\$ 630 pesos em julho 2005. Em 2006 novos aumentos, o SM se elevando para \$ 780 e \$ 800 pesos. Estes choques tiraram a Argentina da crise do default, estimulando o consumo das famílias e a economia do país e explicam a eleição de Cristina Fernández Kirchner, mulher do então presidente Nestor Kirchner, para sucedê-lo em 2007. Neste ano (2007) o SM sofreu dois ajustes, passando para \$ 960 e \$ 980 pesos.

Sem embargo, apesar da oposição sofrida pelo Congresso, Cristina Kirchner deu prosseguimento à política de reajuste salarial anterior, elevando o valor do SM em 2008 para \$ 1.200 e \$1.240 pesos. No ano de 2009, o mínimo sofreu elevação um pouco menor, passando para \$1.400 pesos e, em janeiro 2010, elevou o valor do SM para \$1.500 pesos, após árdua negociação com as duas maiores centrais sindicais do país – a CGT (Confederación General del Trabajo) e a CTA (Central de los Trabajadores Argentinos). (*La Nación*, 28/07/2009. Online).¹⁰¹

5.2. PREVIDÊNCIA SOCIAL E DIREITO ASSISTENCIAL

Ao contrário da legislação do Brasil, os trabalhadores rurais e servidores domésticos argentinos, estimados em cerca de 300 mil pessoas, não possuem ‘convênio laboral’ e estão fora dos aumentos oficiais das políticas de salário mínimo. Igualmente cerca de 2 milhões de trabalhadores informais recebem menos de 1 SM. Porém os números sofrem variações significativas, no que tange os benefícios não contributivos que envolvem políticas públicas inclusivas, voltadas para a inserção de populações vulneráveis. O que claramente revela que o famoso “*déficit previdenciário*” nos dois países se insere em relações mais complexas envolvendo não apenas a capacidade da empresa ou do Estado financiar auxílio-desemprego, auxílio-saúde (prevenção a acidentes e doenças),

¹⁰¹ A série histórica dos Decretos-lei, em “Evolución del Salário Minimo, Legislación Argentina”. On_line.

proteção à velhice por aposentadoria, de repartição etc, mas também outros custos não focados nesta tese e que incluem *quantum* os trabalhadores podem dispor da renda salarial mensal para sustentarem essa estrutura.

A mensuração do déficit também envolve diferenças de indexação das pensões (previdência) reguladas sobre os preços do mercado, níveis de taxa de interesse, regimes e mudanças salariais em relação a mecanismos tributários e de inflação, tempo de trabalho remunerado (validação de horas trabalhadas, determinada por um *ratio* demográfico mínimo medido em anos e por idade de contribuição), formalização do mercado formal (carteira assinada, recolhimento em folha, etc). Mas também envolve pensar, no campo da universalidade dos direitos, os casos dos indivíduos descapacitados para trabalho e das pessoas que por idade e atividade não contribuíram tempo suficiente para a capitalização da contribuição (renda de substituição) e por isso recebem uma “aposentadoria mínima”, vinculada a um mínimo monetário para sobrevivência (caso das aposentadorias por idade, por exemplo). Ou seja, a nova seletividade, no campo das políticas públicas, introduz novo elemento na complexa questão social.

Quanto ao déficit do funcionalismo público que oneraria os cofres do Estado, o argumento vem acompanhado por forte crítica aos aposentados, sugerindo a necessidade dos inativos continuarem a contribuir para o sistema, a fim de não se ampliar o déficit da previdência. Sem embargo, é necessário voltar a recordar que o objetivo central da Previdência, nas sociedades industriais assalariadas, é a proteção do Estado contra os riscos e ônus do trabalho, através de um sistema de poupança forçada e não de capitalização lucrativa que, no caso, também se refere a uma distribuição regional desigual da arrecadação previdenciária.

O outro lado do argumento refere-se ao “*bônus demográfico*” de envelhecimento da população, ou seja, o aumento da expectativa de vida. Para seus defensores, as pesquisas européias e internacionais não servem de parâmetro válido, já que a “*proteção social na Europa era muito mais ampla e antiga do que a dos países emergentes*”. Também alegam que a flexibilização do trabalho formal e o aumento do mercado informal, ou seja, o aumento do *ratio* dos inativos em relação aos trabalhadores ativos, onera a capacidade contributiva/arrecadadora futura do Estado, em aprovisionar cobertura

previdenciária ampla. Estas questões não podem ser ignoradas, por retratar a centralidade dos benefícios não contributivos em detrimento dos benefícios contributivos. Elas também permitem uma melhor apreensão da díade discursiva neoliberal, em relação ao Programa Bolsa Família. Sob a perspectiva da inclusão da cidadania, portanto, não nos afastamos da perspectiva de que a proteção social é uma rede integrada e, por isso, não pode estar dissociada da mesma concepção de garantia da base preventiva previdenciária.¹⁰²

De fato, o fundo de estabilização fiscal de 2000 (Fundo Social de Emergência), criado na gestão de governo de FHC, pós-Plano Real, marca o início do momento de inflexão da intensificação das reformas neoliberais, com a desvinculação das receitas da união (DRU) em relação aos Estados e Municípios, obrigados a negociarem suas dívidas (Lei de Responsabilidade Fiscal) cedendo 20% dos recursos arrecadados, a título de 'renúncia fiscal' junto ao governo federal para "pagamento outros", incluindo juros das dívidas.¹⁰³ Marcus André Melo, no artigo "O sucesso inesperado das Reformas da segunda geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social" (2005), demonstra que a Reforma Constitucional, promovida no governo de FHC, vinculando o Fundo Social de Emergência ao Federalismo e à política social do governo, faz parte do conteúdo setorial das negociações das políticas sociais, na partilha dos recursos organizacionais e ministérios sociais. (MELO. *Ibidem*: 845-6).¹⁰⁴

A reforma da previdência atuou, desde o período pré-FHC, como moeda de troca dos partidos políticos junto aos interesses dos Presidentes, refletindo as mudanças do padrão de reorganização estrutural intergovernamental de gestão, a partir do governo FHC. Sem embargo, a reforma marca o processo orçamentário setorial de novo modelo de crescimento ou, como afirma em entrevista recente o

¹⁰² Dentro dessa perspectiva, as reservas dos antigos IAPS-Instituto de Assistência e Proteção Social e Caixas de Aposentadoria e Pensões são muito antigas no Brasil, datando de 1919 (Decreto Lei nº 1.724 de 15/11/1919) as primeiras coberturas por acidente de trabalho, anterior portanto à famosa Lei Elói Chaves (Decreto-lei nº 4.682, de 24/01/1923). De mesmo a cobertura de servidores públicos e militares é anterior aos fundos de assalariados do setor privado. (COHN, A. *Ibidem*: 5).

¹⁰³ A Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 101/2000, obriga a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios à responsabilidade na gestão fiscal, o que pressupõe, no que interessa à nossa tese, equilíbrio das contas públicas e obediência aos limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal (fixado em 60%), da seguridade social e outras, consolidação da dívida interna e da dívida mobiliária, realização de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

¹⁰⁴ Procuramos demonstrar no capítulo anterior, que este contingenciamento fazia parte do pacote exigido pelo FMI do Brasil, em 1999.

próprio Fernando Henrique Cardoso, de *“aggiornamento dos gastos sociais”*, focalizados na criação de novos ministérios sociais. (FHC. “Reflexões de um Presidente acidental”. *O Estado de São Paulo*, 04/04/2010). Na verdade não se trata de um insulamento político e sim de uma estratégia de *“periferização”* dos espaços burocráticos do federalismo existente, através do controle pela descentralização. Nesse sentido, *“a estratégia big bang de FHC”* (Marcus Melo) permitiu não somente a formação de coalizão de classe, como o governo obteve sucesso no consenso das forças mobilizadoras da sociedade civil, que execravam o aumento da pobreza contrária ao crescimento.

Daí a contra-reforma dos programas sociais se converterem em vantagem, minimizando as resistências de intelectuais, professores, sindicatos e empregados das áreas da saúde e educação. A setorialização ministerial, entretanto, não se respaldava na Carta Constituinte e sim em sua alteração. Fato já conhecido na história da República (a exemplo da “Política dos Governadores” de Campos Salles, estudada pelo Professor Cardoso), permitida por nova pactuação política federalista, que possibilitou aprofundar a reforma fiscal a partir de *“incentivos e capacidades institucionais”* moduladas na reestruturação dos quadros ministeriais, reduzindo *“os efeitos desorganizadores dos desequilíbrios fiscais subnacionais”* através da criação de um fundo vinculador das políticas sociais.

A criação do FCEP-Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, (Emenda Constitucional nº 31, de 14/12/2000), com prazo para vigorar até 2010, destinava-se a *“viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida”* (acréscimo ao artigo 1º da Constituição Federal, no Ato das Disposições Transitórias) e marca a virada da política pública do governo, ao permitir receber *“doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior* (Artigo 80, § V). O artigo 81, porém, explicita de maneira mais clara que:

“É instituído Fundo constituído pelos recursos recebidos pela União em decorrência da desestatização de sociedades de economia mista ou empresas públicas por elas controladas direta ou indiretamente, quando a operação

envolver a alienação do respectivo controle acionário a pessoa ou entidade não integrante da Administração Pública, ou de participação societária remanescente após alienação, cujos rendimentos gerados a partir de 18 de junho de 2002 reverterão ao Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza.”

A emenda abre espaço para a parceria do Estado com setores privados, nacionais ou estrangeiros, dando ênfase à alienação dos bens públicos e ao enfoque privatista das políticas públicas que, sem a reforma, teriam sofrido sérios obstáculos fiscais e institucionais para se concretizar.¹⁰⁵

A reforma de FHC foi viabilizada através do Fundo Social de Emergência-FSE, criado em 1994, no bojo das reformas do Plano Real, e destinado a financiar os investimentos necessários, durante um período específico de tempo. Segundo Marcus Melo, o FSE, na gestão FHC, contabilizou gastos de mais R\$ 2 bilhões de reais ou USD\$ 700 milhões de dólares, representando 5,6% do PIB do período (1995-2000). (Ibid. Ibid. p.846). Sem embargo, a gestão FHC modificou o redesenho das políticas públicas, permitindo o re-ordenamento do Congresso em torno do poder presidencial, promovendo coalizões de base com o clientelismo político regional. O que possibilitou maior interação entre executivo e legislativo para “*extração de recursos tributários*”, socializando os ‘prejuízos’ das reformas de alto custo social: a) renegociação da dívida dos Estados, o que gerou débito da ordem de USD\$ 80 bilhões, obrigando o refinanciamento das condicionalidades da União que incluiu as privatizações de bancos e empresas públicas estatais (energia elétrica, telefonia, siderurgia, mineração etc), e a aprovação de emendas constitucionais que desmantelaram as políticas sociais; b) aumento dos impostos federais concentrados nas contribuições sociais e que, ao contrário do IVA-Imposto de Valor Agregado então criado, não requeria partilha com Estados e Municípios; c) aprofundou o déficit previdenciário em mais de 4% do PIB, com o aumento do desequilíbrio atuarial do sistema especial de pensão dos servidores públicos e do regime não-contributivo das pensões rurais; d) reduziu os gastos subnacionais e limitou a autonomia fiscal dos Estados e Municípios. (Ibid. Ibid. pp.857-8).¹⁰⁶

¹⁰⁵ Nesse contexto se inserem as políticas de privatização de setores estratégicos, que ocorreu em larga escala no governo FHC. Ver SINGER, Paul. “Globalização e desenvolvimento da América Latina”. In: GADELHA, Regina Maria A. F. Org. 1997: 157-62.

¹⁰⁶ A estratégia contábil do governo FHC foi reforçada com a criação do Fundo de Estabilização Fiscal-FEF e, mais recentemente, a Desvinculação de Receitas da União-DRU, processo que explica os adiantamentos do

Quanto a CPMF-Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, a reforma de 1996 transformou o IMC¹⁰⁷ em CPMF (Emenda Constitucional nº 12/1996), em mais uma manobra engenhosa da Presidência da República, que desviou boa parte dos recursos para finalidades exteriores à saúde, incluindo pagamentos dos juros das dívidas interna e externa. Outras medidas ainda desviaram os repasses sociais das áreas da saúde e previdência, como a CONFINS (Contribuição para Fins de Seguridade Social) cujo repasse para a saúde caiu 42,4% entre 1996 e 2000. De mesmo a CSLL (Contribuição sobre o Lucro Líquido) das empresas, cujos repasses caíram de 20,8% para 13,9% no mesmo período.

Portanto, a bem sucedida estratégia fiscal do governo FHC, em cumprir as metas acordadas com o FMI e o sistema financeiro internacional, se concentrou nas chamadas “contribuições sociais”. Por sua vez, o projeto do governo Lula (2003), transversal às bases partidárias do PT, caminhou no sentido de aprofundar as reformas iniciadas por seu antecessor, ao fortalecer parcialmente o chamado “*fator previdenciário*” (aumento da idade para aposentadoria e tempo de contribuição, fixação de teto de recebimento de piso máximo, sem repasse do percentual monetário contributivo) e diminuir o teto máximo do valor das aposentadorias, fixado no piso salarial atrelado ao salário mínimo. O início destas reformas foi marcado por protestos das entidades representativas dos servidores públicos, porém beneficiou aquela parcela da população à margem do sistema contributivo, ampliando a cobertura e eliminando a diferença do valor pago aos trabalhadores rurais e urbanos, por meio do pagamento de aposentadorias e pensões estipuladas em 1 SM e a filiação obrigatória ao novo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que modifica o antigo cálculo da aposentadoria pela média contributiva dos últimos 36 meses de contribuição. A Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, estabelece: “*a perda da qualidade de segurado para a concessão de aposentadoria por idade, não se dará desde que o trabalhador tenha cumprido*

BNDDES nos leilões da privatização. (MELO. Ibid.). Segundo o economista Raul Velloso (“Finanças subnacionais: ajustes e efeitos indesejáveis”, 1995. Online), a partir do Plano Real a situação fiscal dos Estados e Municípios foi se deteriorando, pois seus gestores perderam os meios de cortarem valores reais dos gastos programados via retenção de liberações ou por reposições defasadas da hiperinflação passada, a custo dos salários do funcionalismo público.

¹⁰⁷ IMC-Imposto sobre Movimentação Financeira criada por iniciativa do Ministério da Saúde em 1993, na curta gestão do Dr. Adib Jatene, como imposto provisório de apenas 1 ano de duração, a fim de arrecadar recursos adicionais para a área da saúde.

o tempo mínimo de contribuição exigido. Nesse caso, o valor do benefício será de um salário mínimo, se não houver contribuições depois de julho de 1994.”

O novo Estatuto Constitucional da Aposentadoria por Idade, acrescenta: “*A aposentadoria por idade é irreversível e irrenunciável: depois que receber o primeiro pagamento, ou sacar o PIS e/ou o Fundo de Garantia (o que ocorrer primeiro), o segurado não poderá desistir do benefício. O trabalhador não precisa sair do emprego para requerer a aposentadoria*”.¹⁰⁸

Sem embargo, as primeiras alterações do fator previdenciário foram iniciadas nas gestões dos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, quando se estabeleceu, independente do valor contribuído, um limite máximo do valor de recebimento da aposentadoria, fixado em até 5 salários mínimos, ficando por conta do trabalhador complementar sua previdência em regime privado de poupança - Seguro de Riscos Sociais-SRS, obedecendo aos encargos dos bancos privados. De mesmo, o custo daqueles que se aposentassem por invalidez ou enfermidade passou a ser dividido apenas por meio das contribuições de trabalhadores e empregadores, sem participação do Estado. Porém o novo regime do INSS (Instituto Nacional de Seguro Social) não sofreu alteração após o período FHC e os casos de acidente de trabalho não foram aplicados. Segundo Rosa Maria Marques, Áquilas Mendes *et alii*, um fator que contribuiu para o adiamento da reforma, na gestão FHC foi o Brasil ser dos poucos países com sistema geral de previdência universal através de um regime de repartição,¹⁰⁹ com participação de empregados e empregadores, além do próprio Estado, que financiam as contribuições sociais cujo custo operacional, para mudança estatutária do regime de pensão, seria altíssimo. (MARQUES, R.

¹⁰⁸ Pelo sistema brasileiro, a tentativa de igualar a diferença contributiva entre trabalhadores urbanos e rurais se dá pela vinculação de garantia de 1 SM para todos. Todavia, pela nova lei de 2003, o fator onera proporcionalmente os segurados por idade (benefício de contribuição descontínua de caráter não contributivo), numa tablica proporcional que inclui os inscritos em 1991 até 2011 num *ratio* que se inicia na contribuição mais antiga, de 60 meses de contribuição (até 1992), e aumenta exponencialmente a partir de 1993 (66 meses), 1994 (72 meses), 1995 (78 meses), com teto máximo em 2010 (174 meses) e 2011 (180 meses). Não podemos aprofundar este tema, que apenas é abordado em linhas gerais porque interligado ao Benefício de Prestação Continuada (de caráter não contributivo), vinculado à complementaridade do Bolsa Família. Sobre a Lei nº 10.666, de 08/05/2003, da Reforma do Estatuto da Previdência, vide Informativo Previdência Social. Online.

¹⁰⁹ O sistema de Previdência do Brasil se baseia na *ratio* de uma contribuição tripartite, com contribuição do Estado-Empresa-Trabalhador, em que o Estado brasileiro se omite do pagamento desde o início de sua implementação, em 1946, o que torna o Tesouro Nacional o maior devedor da Previdência Social.

M.; MENDES, A. *et alii*. “O governo Lula e a contra-reforma previdenciária”. *Textos & Contextos*, 2009: 195-218).

No caso da Previdência Social, as alterações podem ser acompanhadas desde 1991, nas várias tentativas de alteração do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), iniciadas no governo de Fernando Collor de Melo, apontando para a tentativa de aprovação de projeto que eliminasse a contribuição dos empregadores para a Previdência Social, a extinção das aposentadorias especiais, a redução dos benefícios a dois planos (um compulsório, para prevenção dos Riscos Sociais e outro facultativo complementar, vinculado ao regime privado de capitalização e à iniciativa particular e isolada de sindicatos e federações), desindexada do salário mínimo e indexada a um piso máximo de benefício equivalente a 5 SM, incluindo a proposta de separação dos servidores da União e fundações públicas e autárquicas desses planos, com a criação de estatutos e legislações próprias, centralizadas e de controle da União. A proposta do governo Collor propugnava, ainda, a extinção do recém-criado Sistema Único de Saúde (SUS), no atendimento diferenciado entre trabalhadores formais e informais.¹¹⁰

O modelo de reestruturação dual determinado por uma regulamentação social centrada no assistencialismo social ou na renda mínima, apesar de não ter sido integralmente levada a cabo, representou a repartição das perdas dos direitos trabalhistas entre os diferentes estratos assalariados do país e também a introdução de uma política social descentralizada, focada em grupos vulneráveis específicos. Sem embargo, as pressões sociais e a frágil base política governista favorável às privatizações, nos governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, impediram que o sistema previdenciário (poupança forçada) fosse substituído por um regime de capitalização privada em toda sua integralidade. Em síntese, o campo das políticas públicas, a partir da ampliação das liberalizações de 1996, passou por novo padrão de regulação, baseado na incapacidade dos governos assumirem ‘*os custos sociais*’, mas que

¹¹⁰ A proposta não explicita a parte contributiva, nem determina quais transferências deveriam ser feitas pelo Estado, como empregador. No que tange aos benefícios de acidente de trabalho ou aposentadoria por invalidez, estes seriam financiados pelos próprios empregadores sendo as demais enfermidades de encargo individual do empregado. (Ibid. Ibid).

promoveram uma nova reengenharia do Estado, definida pelo desmonte do sistema previdenciário.

O divisor de águas dessa reforma disjuntiva se centra nos argumentos de enxugamento dos gastos sociais. Nos dois países, os discursos incidem na argumentação da necessidade de investimentos para o crescimento da economia, sob o argumento do déficit fiscal e do desequilíbrio orçamentário existente inclusive nos setores ocupacionais de trabalhadores formais urbanos (ambos, na verdade, superavitários). Estes trabalhadores argumentam, gozam de *“privilégios especiais em seu sistema de aposentadoria”*, recebendo *“altos salários e altos valores de previdência”* que onerarão futuramente o Estado e a capacidade prometida da sociedade se beneficiar dos fundos do Regime Previdenciário. Entretanto se no Brasil a Reforma da Previdência não pode ser totalmente levada a cabo, no caso Argentino o sistema foi modificado durante o governo Menem segundo os moldes da previdência chilena. Sem embargo a falência total da experiência, a partir de 2002 obrigou o governo retroceder, iniciando a re-estatização da seguridade social na atual gestão do governo de Cristina Kirchner.

No que tange à introdução de direitos universais de proteção social, como já mencionado nesta tese, o Brasil avançou no campo da previdência social mais do que a Argentina, tendo introduzido direitos fundamentais necessariamente não vinculados à lógica atuarial de capitalização custo/benefício restrito: a aposentadoria rural (não contributiva) e a aposentadoria por idade¹¹¹ bem como o Benefício de Prestação Continuada (não contributivo).

A promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, de 26/08/1960 foi uma primeira tentativa de reduzir as disparidades entre as diferentes categorias sociais, mas sua unificação só ocorreria em 1966 com a criação do extinto Instituto Nacional da Previdência Social (atual INSS), reformulado em 1974 (Ministério da Previdência e Assistência Social), que reuniu previdência, assistência médica e social através do SINPAS-Sistema Nacional e Previdência e

¹¹¹ O Ministério da Previdência Social considera para aposentadoria por idade os *“trabalhadores urbanos do sexo masculino a partir dos 65 anos e do sexo feminino a partir dos 60 anos”*. Os trabalhadores rurais podem solicitar *“aposentadoria por idade com cinco anos a menos: a partir dos 60 anos, homens, e a partir dos 55 anos, mulheres”*. Para solicitar o benefício, os trabalhadores urbanos, inscritos a partir de 25/07/1991, têm de comprovar 180 contribuições mensais mínimas, para o benefício. Os trabalhadores rurais são obrigados a comprovar, com documentação, o exercício de 180 meses de atividade rural. O Ministério da Previdência exige dos filiados até 24/07/1991, comprovação de atividade rural com o mesmo número de meses constantes na tabela, segundo idade mínima e carência. (Ministério da Previdência Social-MPS. Online).

Assistência Social criado em 1977. Na década de 70 a universalidade dos direitos foi estendida por lei, beneficiando a todos os brasileiros.

A compreensão desse sistema é fundamental para nossa análise porque se vincula diretamente ao principal direito garantido às famílias vulneráveis, o BPC-Benefício de Prestação Continuada, sendo responsável, junto à aposentadoria rural e por idade, por 1/3 da renda das famílias pobres, independente do Programa Bolsa Família. Para os especialistas da questão previdenciária no Brasil, entretanto, entre 1985 a 1991 houve um esforço para ampliar a cobertura social da previdência (universalização), diminuindo as distâncias entre trabalhadores urbanos e rurais.

A contrapelo das correntes que defendem o argumento do Brasil gastar mais com funcionalismo público do que os países centrais desenvolvidos, e com isso justificar o desmonte do sistema previdenciário universal brasileiro, documento (insuspeito) da ANFIP-Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social, intitulado *“Reforma da Previdência: Desestruturação do Serviço Público”* (2003), contradiz a relação comparativa negativa entre o Brasil e dezoito dos principais países, em relação aos gastos salariais com servidores públicos. Segundo estudo do Banco Mundial, citados pela ANFIP, o Brasil apenas ganha do Japão no tamanho do funcionalismo público empregado. Ou seja, de acordo com a análise da PEA medida pelo IBGE (2000), dos 68.040.000 postos de trabalho, empregando um total 64,4 milhões de brasileiros computados do total de empregos do país, apenas 8,6% da PEA (7,8 milhões de pessoas) estavam alocadas nos cargos públicos, em 2000, como militares (forças armadas) ou funcionários. Dentre os países sul-americanos, os dados revelam que o Equador emprega 13,8% da PEA total com funcionalismo, Costa Rica 14,2%, México 16,4%. EEUU empregam 14,2% da PEA, Reino Unido 18,9%, Alemanha 19,2%, Canadá (20,1%) e Austrália (21,2%). Nos países com *Welfare State* mais consolidado, os números aumentam para 26,2% (Dinamarca), 37,6% (Noruega) e 37,9% (Suécia).

Quanto ao custo aos cofres do governo, o documento comprova que os gastos do Brasil, estimados em 5,55% do PIB (2002), também eram mais modestos do que os gastos dos países centrais. Com base na análise da OCDE, de 1997, a Alemanha gastara em salários, com administração pública, 10,4% do

PIB, seguida pela Austrália (8,2%), Canadá (11,4%), Dinamarca (17,1%), França (11,3%), Portugal (13,9%) e Suécia (16,1%). Os gastos totais do Brasil com o funcionalismo público, no entanto, correspondiam a apenas 9,5% do PIB, apesar da maior extensão geográfica do território e número de habitantes, abaixo da média dessas nações, acima somente ao modelo de gastos sociais norte-americano que correspondem a 7,8% do PIB.

No que diz respeito aos gastos com seguridade social e outras transferências incluídas nos 39,8% das despesas totais do setor público, o Brasil gastou 14,3% do PIB, próximo dos EEUU, cujo regime securitário privado representa 12,1% apenas do total, correspondente a 31,4% do gasto público, ao contrário de países como Bélgica (28,3% dos 51,4% dos gastos totais), França (28,2% dos 52,6% dos gastos totais) e Suécia (26,4% dos 59% das despesas totais). (Ibidem. Ibidem: 10-1; também os Relatórios da OCDE e Banco Mundial, de 1997 e 1999).

Eduardo Fagnani, pesquisador do Instituto de Economia da UNICAMP, vai contra as correntes de Institutos como o IPEA e a FGV e confirma as conclusões da ANFIP, demonstrando que o argumento do desequilíbrio financeiro decorrente da “*generosidade dos planos previdenciários*” é um problema estreitamente relacionado às distorções das fontes de financiamento do sistema. A redução das arrecadações, afirma, reflete a opção das políticas econômicas dos governos e a desorganização do mercado de trabalho (baixos salários, alta rotatividade etc) que se fez sentir em todas as fases do crescimento brasileiro (desindustrialização, flexibilização, reestruturação produtiva etc), demonstrando, portanto, a inconsistência das teses de que o patamar das despesas previdenciárias esteja muito acima dos padrões internacionais. (FAGNANI, Eduardo. *Previdência Social e Desenvolvimento Econômico*. 2008).

Também a tese do sistema previdenciário ser responsável pela manutenção da concentração de renda dos setores privilegiados da sociedade brasileira, é equivocada e seriam “*idéias fora do lugar*”. Segundo Fagnani, o outro lado do impacto negativo da estagnação econômica, na desorganização do mercado de trabalho, afetando o financiamento das políticas sociais, em particular a previdência social, se encontra no próprio *ratio* contributivo dos trabalhadores, recolhido pelos patrões, vinculado aos descontos sobre a folha de pagamento dos

salários. O aumento do desemprego e a informalidade das relações de trabalho provocaram enorme redução da massa salarial sobre a qual incidiam os encargos sociais, na mesma proporção do aumento de desempregados dos setores industriais de São Paulo, que em 1998 passou de 1 para 5%, com a eliminação de 3,3 milhões de postos de trabalho. No mesmo período, 20% do total dos trabalhadores do total da PEA estava desempregada e 60% inserida em empregos precários ou informais.

“Aí reside a raiz do alegado déficit da previdência social. De fato, a partir de 1997, as contribuições sobre a folha salarial (empregados e empregadores) deixaram de ser suficientes para bancar os gastos com o INSS urbano e rural, cujo financiamento foi coberto com os demais recursos do Orçamento da Seguridade Social”. (Fagnani. *Ibidem*: 9).

Sem embargo, o modelo previdenciário brasileiro não foi fator de impedimento ao crescimento econômico. Esta conclusão, demonstrada pelos dados de Fagnani, indica a interrupção da mobilidade social no Brasil a partir de 1988, coincidindo com as mudanças do modelo macroeconômico no último período do governo Sarney, cujos rendimentos do trabalho diminuíram 37,5% em 1991 e 32,8% em 1999. O crescimento somente foi retomado em 2004, com a distribuição da renda provocada por nova melhoria dos salários e dos diferenciais de rendimento do trabalho que aumentaram. Entretanto, no mesmo período, a renda do capital cresceu de 39% (1991) para 43,2% (1999).

Esta análise revela quanto “os grandes déficits contributivos da previdência” são seletivos, e indica a necessidade de estudos mais sérios sobre os mecanismos perversos do sistema e suas articulações. Nesse sentido, não podemos afirmar que o custo social do Brasil seja elevado, sobretudo se considerarmos outros indicadores. Por isso, escreve o economista Ricardo Carneiro, em um de seus últimos artigos, “no Brasil, a manutenção das taxas de juros reais sistematicamente são superiores a 11% ao ano, no último decênio, diminuiu o potencial de crescimento do país ao favorecer a aplicação financeira em desfavor da produção”. (CARNEIRO. *Ruptura ou capitulação*. 2009: 26). O que leva a concluir que o déficit da previdência seja de cunho político e não apenas atuarial-operacional e trabalhista, refletindo a complexidade das políticas sociais sobretudo se analisado sob o ângulo do caráter dos direitos de inclusão social.

Entretanto, outros dados também revelam a enorme concentração de renda do final do governo FHC, que parece haver afetado todos os segmentos da sociedade, incluindo a classe média, enfraquecendo o poder de barganha dos sindicatos nas negociações coletivas. Sem embargo, o endividamento do setor público também obrigou o governo a realizar um grande ajuste fiscal, exigido por superávits primários de 4,2% do PIB. Em decorrência, houve significativo aumento da carga tributária e diminuição do financiamento dos gastos sociais que, apenas em 2007, sofreu queda substancial, passando de 59% para 51%, enquanto os custos de participação das despesas financeiras aumentavam de 20% para 34%. (Ibid. Ibid. p.9).

Estudo da FGV de 2009, indica que em 2004 (período de maior estabilidade da economia brasileira), houve menor oscilação da dívida pública, provocando a retomada da ascensão social dos indivíduos, beneficiados pela melhoria dos rendimentos dos salários. Isso permitiu uma maior mobilidade da chamada classe C urbana, que reunia 16% da população brasileira, em 2009. Entretanto as chamadas classes A e B sofreram acentuada queda em seus rendimentos até 2008, com crescimento da renda de apenas 2%. A crise financeira mundial de 2008, entretanto, interrompeu este curto processo de crescimento. A queda dos indicadores da indústria (2008), provocou, em 2009, recuo de 0,4% na renda da classe C, e somente as classes A e D mantiveram alta de 1,4%. A classe E registrou queda maior, de 1,5%. Além desta análise da FGV, também o IPEA considera preocupante este recuo da renda das classes trabalhadoras, já que em dezembro 2009 (mês de contratação de informais), o país assistiu a perda de 415 mil empregos formais. (CAGED-Cadastro Geral de Empregados e Empregadores. 2009. Online).

Dados divulgados pelo Ministério da Fazenda sobre o perfil da receita e dívida da União, registram que de janeiro 2003 a dezembro 2009 o Brasil arrecadou impostos no valor de 27,87% do PIB, tendo aplicado 31,02% do PIB nos seguintes serviços: 9,42% (Serviços da Dívida); 5,41% (Transferências para Estados e Municípios); 6,68% (Previdência Social-INSS); 4,81% (Gastos com Pessoal da União); 1,81% (Saúde); 1,55% (Defesa); 1,34% (Educação); 1,035% com as demais atividades da União, gerando um déficit fiscal nominal de 4,18% do PIB. Estes dados revelam que a relação de pagamento da dívida da União é

maior do que a própria receita, mas também que o percentual do PIB aplicado no balanço de contas correntes (inclui remessas e pagamentos para o exterior) e de capitais, somado ao serviço da dívida, é maior do que a soma total do gastos investidos nas áreas de Previdência, Saúde e Educação (6,68% + 1,81% + 1,34%), levando a questionar que talvez a problemática social não seja só uma questão de escala mas também envolve um projeto político de sociedade.

Ainda, outros dados oficiais, divulgados pelo Ministério da Previdência Social, informam que a arrecadação total do sistema de previdência (INSS), em 2009, foi de R\$ 181,1 bilhões de reais, incluindo as contribuições recolhidas das empresas (5,7 milhões) e seus empregados, e de trabalhadores autônomos da ativa, 48,1 milhões de pessoas que pagaram benefícios na ordem de R\$ 221,6 bilhões a um contingente de 23,2 milhões de aposentados e pensionistas (incluindo previdenciários e acidentários), recebendo salário médio mensal de R\$ 715,30 e gerando um déficit de R\$ 40,5 bilhões da Previdência ou seja, 1,3% do PIB. Em número de benefícios pagos, as aposentadorias totalizaram 14,8 milhões de pessoas beneficiadas que, juntamente com os pagamentos por acidente de trabalho (valor não emitido no informe), somaram 17,5 milhões de beneficiários. Ainda, segundo o informe, entre o total de beneficiários, os trabalhadores urbanos recebendo até 1 SM, representaram 47% dos benefícios totais pagos (7,2 milhões de pessoas). No meio rural, o percentual chegou a 99,3% (7,8 milhões de pessoas). Dos benefícios assistenciais pagos, o Benefício de Prestação Continuada-BPC/ LOAS (destinado a maiores de 60 e 65 anos de idade e deficientes físicos) em junho 2009 a Previdência cobriu 3,4 milhões de pessoas, que receberam valores iguais a 1 SM. (MPS. Informes, 2010. Online).

Estes dados não incluem os passivos dos pagamentos de estados e municípios, que não conseguem arcar com os recolhimentos previdenciários por falta de recursos financeiros. Por outro lado, somente em pagamentos de precatórios da União, o FGTS-Fundo de Garantia por Tempo de Serviço pretende gastar R\$ 6 bilhões de reais até o final do ano de 2010.

Desde sua criação, em 1966, como substituição ao antigo direito de estabilidade dos trabalhadores, o FGTS tem sido utilizado pelos governos para financiamento de habitação popular, projetos de saneamento e transporte urbano. Pela legislação anterior à reforma, os trabalhadores poderiam sacar o Fundo em

caso de demissão sem justa causa ou após haverem trabalhado 10 anos na mesma empresa, proporcional ao tempo de serviço. Atualmente, na contra-reforma das medidas redutoras dos rendimentos dos trabalhadores, tramita no Senado um projeto de lei, já apreciado pela CAE-Comissão de Assuntos Estratégicos, que busca propiciar melhor “*rentabilidade para as contas do FGTS*”, propondo correção dos índices das poupanças segundo o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) e não pela taxa Selic. O que significaria uma mudança proporcional na remuneração do FGTS. Em 2008, com base no argumento de que o FGTS do trabalhador deveria ter maior rentabilidade, o senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) apresentou projeto de lei com algumas alterações na estruturação do FGTS, no que tange sua estrutura tributária, alterando a correção dos depósitos, hoje corrigidos pela TR mais juros de 3,0% a.a., que passaria a ser indexada à inflação mais taxa SELIC. Nesse sistema, quanto mais antiga for a conta de FGTS do trabalhador, maior será o percentual a ser usado na correção.¹¹² (Na faixa de dois a cinco anos de contribuição, o percentual subiria 20% e entre cinco e dez anos, 30%; acima disso o aumento seria de 40%). Aprovado pela Comissão de Assuntos Sociais foi vetado pelo Senador Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN).

O que mostra a dificuldade em se chegar a um consenso. Na nova proposta, ainda em votação, Garibaldi propõe correção com base no INPC + Selic, atualmente estimado em 8,75% e TR 3%. O que não necessariamente garantirá ganho real ao trabalhador, já que se trata de taxa financeira de grande oscilação.¹¹³ O outro lado da proposta prevê a realização de oferta pública a trabalhadores cotistas do FGTS, que poderão investir até R\$ 2 bilhões de reais em um fundo de investimento em projetos de infra-estrutura.¹¹⁴

¹¹² Na faixa de dois a cinco anos de contribuição, o percentual subiria 20% e entre cinco e dez anos, 30%; acima disso o aumento seria de 40%.

¹¹³ Somando a arrecadação de impostos e contribuições federais, no ano de 2009 os rendimentos da poupança ficaram pouco acima da taxa de inflação, em torno 7%. Na prática, uma aplicação de fundo individual, de R\$ 1.000,00 reais pela taxa SELIC, poderia gerar pequeno ganho, em torno de R\$ 54,74 a R\$ 77,54.

¹¹⁴ A arrecadação líquida do FGTS, no primeiro trimestre de 2010, alcançou o valor de R\$ 3,8 bilhões de reais, 150% a mais do que no primeiro trimestre de 2009. (Juliana Sofia. “Arrecadação do FGTS surpreende e chega a R\$ 1,7 bilhões em 3 meses.” *Folha de São Paulo*, 08/04/2010). Atualmente o trabalhador só pode sacar o FGTS para compra do primeiro imóvel, aposentadoria, demissão sem justa causa, doença grave, conta inativa ou falência da empresa.

A dificuldade em acomodar as políticas públicas ao sistema financeiro, no capitalismo atual, opera em múltiplas dimensões, que dizem respeito à nova *espacialização da pobreza* que se espraia desde os centros urbanos até as periferias e rincões de entorno, abrangendo trabalhadores informais e rurais. Esta é apenas uma das dimensões pela qual o modo de produção flexível desarticulou antigas bases industriais, para expansão do terciário avançado e da financeirização, intensificando vantagens e desvantagens territoriais nos países estudados. Nas décadas de oitenta e noventa, um reflexo imediato do início da globalização que afetou a América Latina foi o encolhimento dos investimentos na área social, atingindo os serviços mais universalizantes de saúde e educação, territorialmente sentido na distância do hiato da pobreza e da concentração de riqueza. Verdadeira clivagem social, onde grandes contingentes de pessoas se marginalizaram e a própria vida coletiva se fragmenta, redefinida na sensação de incapacidade de organização pela luta de participação política e mobilização social.

Porém, a análise destes fatos permitem perceber como a voragem discursiva se processa. No modelo mais universalista do sistema previdenciário mais inclusivo, as despesas com trabalhadores informais, incluindo trabalhadores sazonais, empregados domésticos e trabalhadores rurais, o sistema não pode dar lucro ou ser superavitário, porque o regime de repartição considera o benefício de arrecadação descontínua ou negativa, um direito social de equidade. Por outro lado, os próprios Informes do Ministério da Previdência Social, desmentem o fato de que “os setores privilegiados urbanos” sejam “causa do déficit público” e assinalam que duas lógicas se chocam e se sobrepõem entre discurso e prática. Desta forma, o montante das cifras apresentadas parecem extraordinárias aos olhos do cidadão-consumidor comum.

Nesse sentido, Amélia Cohn, em sua Tese de Doutorado (*Previdência Social e Processo Político no Brasil*, 1980) sobre o processo social de politização da Previdência, observa que na realidade duas questões se sobrepõem referentes às gestões previdenciárias: a da ‘política social’, entendida como investimento direto do Estado na alocação de serviços (saúde, educação, habitação etc) e a das ‘demandas sociais’, como política inclusivo-universal de renda, para além do mundo de trabalho. A estas duas questões, podemos

acrescentar a atual política trabalhista partidário-sindical. Mas também diferenças regionais de contribuição e entre trabalhadores formais urbanos e trabalhadores informais/excluídos, incluindo os trabalhadores rurais beneficiados na repartição do monte dos recursos definidos como “*público*”. O que nos leva a concluir que no *empoderamento* do sistema de capitalização, o Estado desvia seus recursos para outras finalidades.

Acerca deste ponto de inflexão da diferenciação entre poupança forçada e regime de capitalização, a tese de A. Cohn permite recuperar parte da história da formação do fundo de previdência dos trabalhadores. Desde 1945 o montante do fundo de previdência dos trabalhadores concentrado nas mãos do Estado, envolveu potencial controle sobre as classes assalariadas pelas classes dominantes (sentido nas tensões com o movimento sindical), mas também levantou a possibilidade de acesso a enormes recursos financeiros, cujo valor do montante permitia pensar que o fundo, sendo público, em tanto que recurso econômico poderia ser utilizado para outras finalidades a fim de resolver problemas de caixa do Estado. Referindo-se à problemática das reservas dos antigos institutos e caixas de assistência criados por categorias de trabalhadores, Cohn demonstra como as contribuições arrecadadas por estas categorias serviam de garantia para a manutenção dos padrões de vida e consumo de seus associados após a aposentadoria. Sem significar que o vulto das reservas pudesse ser apropriado pelo sistema de captação técnico-burocrática de seus administradores (já que existiam legislações específicas, com finalidades legais obrigatórias e sanções aplicáveis aos administradores destes fundos), a contribuição dos associados proporcionava, através da administração de pequenas contribuições, benefícios razoáveis em longo prazo. A controvérsia reside, escreve, nas pressões sofridas pelos fundos. Depoimento transcrito por ela, de artigo da Revista *Previdência e Economia*, demonstra esta questão:

“As reservas da previdência social têm estado sempre na ordem do dia, de uns tempos prá cá. Toda vez que se cogita algum empreendimento dispendioso, alguém se lembra logo do dinheiro dos Institutos; e até pessoas esclarecidas, ou que deviam ser, costumam ter a simplicidade de pensar que este dinheiro pode ser desviado para objetivos alheios àqueles que decorrem, inelutavelmente da natureza de tais reservas e do relevante papel que elas representam na estrutura

financeira das instituições de seguro social”. (COHN. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. 1980: 103).

Documento elaborado pelo SINDAPP-Sindicato Nacional das Entidades Fechadas de Previdência Privada (1999), lembra que os atuais fundos setoriais de pensão, divididos por atividades econômicas, tiveram como ponto de partida a transferência monetária de parte da contribuição obrigatória mensal, recolhida por seus empregados ao FGTS e se deu pelo princípio de contagem recíproca, dividido entre as entidades abertas e as entidades fechadas (inclusive aquelas de economia mista, patrocinadas pelo poder público e pelo patrocínio privado), onde os segundos são os “*proprietários exclusivos*” do patrimônio que se encontra “*já amealhado nas insígnias da previdência privada*”.

“a poupança gerada pelos fundos de pensão, criados pelo setor empresarial, transformaram as entidades fechadas de previdência privada no maior investidor institucional do país.¹¹⁵ O volume dos recursos dessas entidades corresponde hoje a praticamente 10% do PIB do país [...], suficientes para aguçar o interesse do segmento financeiro. Os fundos de pensão congregam hoje mais de 2 milhões de participantes e contemplam mais de 7 milhões de dependentes diretos dos participantes que são responsáveis pela complementação de mais de 500 mil aposentadorias”. (SINDAPP. “Exposição na Câmara sobre o projeto de Lei nº 09 de 1999”. *In*: Op.cit. p.60).

Sem embargo, na polêmica questão da Previdência, confunde-se (ou se desconhece) a existência no Brasil de dois tipos de seguridade: (1) a Previdência Social; (2) a Previdência complementar, capitalizada através de fundos de pensão fechados, de categorias específicas de trabalhadores de uma mesma empresa, regidos por legislação própria e mantidos por contribuições patronais (chamados “mantenedoras”) e seus associados (trabalhadores da categoria). A gestão dessas entidades é exercida por representantes dos patrões e diretores eleitos pela categoria para este fim. Estas entidades são regulamentadas e fiscalizadas por uma Secretaria de Previdência Complementar, agregada ao Ministério da Previdência Social. Entretanto, desde o final do mandato do governo Lula, a Secretaria de Previdência Complementar encontra-se em processo de transformação, tendo o Senado aprovado Lei nº 12.154, de 23/12/2009,

¹¹⁵ Existem atualmente no país 370 entidades fechadas de previdência complementar, com 6,5 milhões de participantes e patrimônio avaliado em cerca de R\$ 450 bilhões. (SENADO FEDERAL. Agência do Senado, 26/01/2010. Online).

sancionada pelo Presidente da República em 26/12/2009, que cria a Superintendência Nacional de Previdência Complementar-PREVIC, autarquia vinculada ao MPS-Ministério da Previdência Social, com a função de fiscalização das entidades fechadas de previdência complementar. Entretanto, a nova fonte de receita da PREVIC será uma taxa a ser cobrada dos próprios fundos de pensão: a Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar (TAFIC). (SENADO FEDERAL. 26/01/2010. Ibidem. Online).

Dentre os Fundos Fechados de Previdência, a PREVI-Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil, fundada por esta categoria, sem participação patronal, em 1904, encontra-se hoje consolidada como o 4º maior fundo mundial, cujos ativos ajudaram o governo nas privatizações e financiam diversas empresas capitalistas no país. A PREVI é o maior representante dos *“fundos de pensão que deram certo”*.

5.3. DECLÍNIO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS E AS NOVAS FORMAS DE SOLIDARIEDADE SOCIAL

A instrumentalização política das disputas partidárias do legislativo a respeito da apropriação dos recursos dos Fundos de Pensão privados, dos trabalhadores, levantam algumas questões. A primeira se refere ao problema de mobilização/controle das classes assalariadas, que se intensifica com a nova diferenciação da qualificação da força de trabalho empregada e dependente do setor médico-assistencial previdenciário, em relação a uma maioria que se encontra fora do circuito formal de trabalho. A segunda questão diz respeito aos investimentos dos Estados, realizados com dinheiro dos fundos dos funcionários de antigas empresas de economia mista, que foram privatizadas, para ações de financiamento de grandes obras de infra-estrutura.¹¹⁶ A terceira questão refere-se à imposição da administração técnico-burocrática, que imprime controle sobre as classes assalariadas. Esse controle encontra respaldo nas legislações repressivas as reivindicações das demandas sociais dos trabalhadores, em que a repartição das perdas deve ser paga pelas classes assalariadas e não pelo

¹¹⁶ A participação da PREVI no processo de privatizações do governo FHC é paradigmática, tendo se constituído no segundo maior acionista da Cia. Vale do Rio Doce, detendo a Presidência do Conselho da Empresa; de mesmo a grande participação na compra da Cia. Telefônica que favoreceu o grupo espanhol.

grande capital. A estas três questões se pode agregar o problema da instrumentalização do controle dos sindicatos de trabalhadores e da classe patronal sobre o volume destes fundos, a que se soma a questão das demandas sociais das classes vulneráveis dos trabalhadores inseridos (ou não inseridos) no setor formal do próprio sistema de previdência nacional. Finalmente, a quinta questão diz respeito à descentralização e universalização do acesso a estes recursos, inicialmente envolvendo os governadores dos Estados e depois se ampliando para a municipalização setorial (prefeitos), responsável pela inscrição dos segurados do serviço público em regime de complementarização da previdência, de maneira individualizada (capitalização da gestão).

A partir do governo de Fernando Collor de Mello, a idéia do regime de capitalização privada aparece com força no cenário das discussões das políticas públicas (excluindo centrais sindicais e federações) pela proposição de seguradoras privadas (entidades fechadas, entidades de classe e territorialidades de base, empresas de economia mista) com administração direta ou indireta do Estado em regime tripartite de custeio dos benefícios e repartição dos ganhos administrativos mas não dos eventuais déficits. Nesse cenário, segmentos de trabalhadores mais qualificados, de melhor capacidade contributiva, ou os fundos de pensão corporativos, vivem a tensão permanente entre a perda de direitos adquiridos e a redução dos benefícios trabalhistas e repartição das perdas sociais, como deflator contributivo de todos os agentes assalariados envolvidos. Pensar essa mudança do padrão de regulação social (políticas sociais) implica pensar no limite das políticas de Estado transformadas em políticas de governo e que inclui a relação entre o conceito de desenvolvimento, como estratégia de planejamento articulado com o crescimento econômico, projeto societário e territorialidade com impacto social.

Essa distinção não é fortuita à compreensão da política social pensada como alternativa ao desenvolvimento e também é fundamental para se apreender a complexidade do Programa Bolsa Família (Brasil) isoladamente (*per se*) ou do Programa Jefes y Jefas del Hogar Desocupados (voltado para a retomada do trabalho), na Argentina, substituído pelo Plan Família e Plan de Asignación Universal por Hijo (modelo de transferência de renda condicionada) de que possam ser capazes de promover a elevação da renda e distribuição per capita

dos ingressos, promovendo uma verdadeira “Revolução Social” de classe média, conforme afirmam os mais otimistas.

Pierre Rosanvallon em *A nova questão social* (Op.cit), referindo-se aos recuos do sistema de *Welfare State*, com a desestruturação dos direitos das pessoas, provocado pela desregulamentação do mundo do trabalho, mostra como as forças desagregadoras do social atuam subterraneamente, indexadas nas dinâmicas de informação, afetando o universo da seguridade social universal. (Idem. Idem: 43). Nesse sentido escreve,

“Hoje, a seguridade social forma um vasto sistema polimorfo, de fronteiras pouco definidas e de financiamento complexo, reunindo de forma cada vez mais inextricável pagamentos, empréstimos, subvenções, transferências de todo tipo. [...] Essa evolução se acelerou a partir da década de 1980, com o crescimento do desemprego, o congelamento dos salários e a resultante redução do número de contribuintes.” (Id. Id. p.45).

Todavia nos anos setenta, progressivamente os benefícios do seguro social foram sendo estendidos a categorias de não-contribuintes, com enormes conseqüências sobre todo o sistema de seguridade social, *“criando laços entre o seguro e solidariedade que não tinham sido imaginados pelos fundadores do regime, a tal ponto que hoje se chega a falar no ‘mito do seguro’. O mesmo ocorreu com o setor mais preservado, o das aposentadorias.”* (Id. Id. pp.45-6). Com efeito, lembra, *“são as próprias formas assumidas pela equidade que é preciso repensar”* e *“é o próprio princípio da solidariedade que é preciso renovar”*. Levantando a questão de que o financiamento do assistencialismo social pode inscrever-se em dispositivos valorativos estritamente contributivos ou fortemente solidários porque *“a assistência também é um modo de produção de solidariedade”*, cerne da discussão da questão social no Brasil atual, esclarece que tudo é redistributivo no funcionamento econômico e social.

“Ora, o seguro é uma técnica, enquanto a solidariedade é um valor. Portanto não estamos diante de uma antítese, já que o seguro é também uma forma de produzir a solidariedade. De outro lado, o financiamento do seguro social pode basear-se em uma variedade de dispositivos, e pode ser estritamente contributivo ou fortemente solidarista. Quando olhamos as coisas mais de perto, percebemos que a oposição seguro-solidariedade não é operacional. No entanto, de onde vem a sua popularidade?” (Id. Id. p.76).

Esta análise permite compreender a passagem de uma visão securitária para uma visão solidarista, presente nos vários discursos (quase) uníssonos atuais. Entretanto, diversos estudos do IPEA não são polifônicos, ao mostrar que o programa Bolsa Família não pode ser visto isoladamente da questão profícua da aposentadoria rural e do Benefício de Prestação Continuada, que teoricamente beneficiaram os idosos e portadores de deficiência (não aptos ao trabalho), benefícios e serviços não vinculados a uma inserção formal ou informal no mercado de trabalho. Estudos mais recentes têm demonstrado que os dois benefícios (Bolsa Família e BPC) revelam serem importantes para a garantia da renda per capita das famílias pobres, embora não estejam desatrelados do núcleo rígido das políticas públicas, que dizem respeito ao direito previdenciário.¹¹⁷

Na acepção neoliberal, porém, o Estado deve continuar a assegurar o mínimo vital ao cidadão e a equidade social tem pouco a ver com a questão de direitos convertidos em benefício, e mais com a liberdade do Estado em converter-se em empresa de seguro de capitalização. Por isso não é de se estranhar a manutenção da repartição das perdas da chamada 'classe salarial', incluindo a classe pobre (trabalhador supérfluo), articulado na complexa rede de relações informais de trabalho, complementando a rede formal do mercado, pois no Brasil 'precariedade' e 'flexibilização' atuam juntos. O que inclui articulações microeconômicas de tributações indiretas, que vão dos sistemas de crédito consignados em folha de pagamento a adiantamentos sobre o 13º salário, sistema bancário de empréstimo popular (FININVEST, ZOGBY etc) e varejista (carnês e sistemas de parcelamento das Casas Bahia, Carrefour etc) a financiamentos populares de longo prazo (carro, habitação etc). Assim, a discussão acerca de padrões justos do que seja um mínimo vital para uma família ou indivíduo sobreviver (cesta básica mínima, reguladora do SM), inclui condicionalidades ao Estado em prover infra-estrutura básica (transporte coletivo, saneamento, etc), além de determinar o piso salarial mínimo vital capaz de permitir (ao menos teoricamente) ao homem ou mulher trabalhadora (chefe de família) prover e nutrir sua família.

Esta dimensão por excelência macroeconômica, coordena o *ratio da renda* mínima e deve garantir aos trabalhadores sentirem-se membros da sociedade,

¹¹⁷ Esta problemática será melhor analisada no próximo capítulo.

seja pelo controle dos ajustes de preço de alimentos, baseado no cálculo do custo alimentação do mínimo calórico necessário para se alimentar (cesta básica), capacidade de vestuário, ajustes do custo de vida à inflação, regulação dos preços dos bens e consumos, garantia de saúde e educação básica etc., medidos por órgãos como IBGE, DIEESE, FIPE, FGV etc, função própria aos Estados em sociedades capitalistas.

CAPÍTULO 6º

A NOVA GESTÃO SOCIAL NA REFORMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASIL E ARGENTINA (2)

6.1. BENEFÍCIOS NÃO CONTRIBUTIVOS E A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Os benefícios não contributivos ou contributivos diferenciados (Assistência Social, Saúde e Previdência) consolidam as mudanças iniciadas a partir da reforma do Estado brasileiro por FHC, na estratégia de *insulamento da área central* ou *patronagem da área social* (Marcus Melo). Esta tática de insulamento encampando as articulações processuais, com foco nas populações vulneráveis e nas desigualdades dualizadas da sociedade brasileira, serviu de embasamento para as novas políticas sociais.

O FUNDEF-Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (criado pela Emenda Constitucional nº 14/1996) e o próprio Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, que criaram em cada Estado da Federação uma estrutura de incentivos que permite alinhar os interesses federais com os das unidades subnacionais, a partir do próprio federalismo, são exemplos paradigmáticos citados por Marcus Melo, explicativo das vantagens vistas pelos Estados que aceitaram as severas regras fiscais impostas pela União. Até então os Estados disponibilizavam dos recursos dos Bancos Estatais, que operavam “fora do controle” do Banco Central. O que permitia a emissão de títulos da dívida estadual, absorvidos por instituições de crédito do setor privado, apesar do controle dos registros dos beneficiários dos programas ficarem nas mãos dos municípios. Assim, os Municípios se tornaram instâncias fundamentais na redistribuição das verbas federais dos programas, sem afetar a distribuição de recursos dos Estados mais ricos. A contrapartida da União permitiu assim uma maior arrecadação fiscal. (MELO. “O sucesso inesperado...”. Ibidem: 863).

Processo similar pode ser observado na Argentina, onde os próprios sindicatos e entidades beneficentes se envolveram nas negociações, barganhando as políticas públicas de demanda social através do controle na aplicação dos programas e também dos certificados beneficentes (CEBAS). Assinale-se que a aparente clivagem disjuntiva dos vários programas políticos dos governos ocorreu também no terreno do embate ideológico entre *'direito conquistado'* e *'benefício focalizado'*. A própria divisão entre partidos de esquerda e direita, na base ideológica brasileira e argentina, até então dialeticamente afastadas por discursividades político-sociais opostas, hoje estão mais próximas e atuam em campos aparentemente conflitivos, que se aproximam pelo consenso das políticas sociais adotadas. Tomando a especificidade do BPC, no Brasil, que concede renda vitalícia de 1/4 SM per capita aos idosos e atingidos por invalidez e deficiências congênitas, percebe-se que, ao contrário do que muitos estudos afirmavam no início do governo Lula, este benefício tem contribuído para sustentar a renda dos segmentos mais pobres.

Por outro lado, os movimentos sociais e suas expressões de protesto, que refletiam as tensões da longa história do 'combate corpo-a-corpo' dos trabalhadores, por conquistas que contribuíram para a ampliação dos direitos da cidadania e suas várias demandas sociais - pluralismo e tolerância às diferenças - jurídicas e políticas - igualdade e conquista de direitos nas leis - distanciadas do assistencialismo, atualmente parecem jugulados pelas negociações entre Estado e Assistencialismo Social, campo por excelência da *contenção dos pobres em nome do Estado*. Nesta dinâmica, as negociações dos movimentos piqueteros pela repartição dos programas assistenciais no governo de Nestor Kirchner (2003-2007) são exemplos da territorialidade dos conflitos e do clientelismo naquele país.

A outra forma trilhada pelo assistencialismo social, a partir dos anos 70, caminhou em sincronia fina com as reivindicações e lutas por direitos mais amplos de cidadania social, expresso na própria reconfiguração profissional do serviço social, convertido em modelo no Brasil, na Carta Constituinte de 1988, momento político de institucionalização do estatuto dos benefícios gerados pelo Estado. A possibilidade de consolidação do direito de cidadania substantiva se expressa, assim, na postura afirmativa dos serviços de assistência social do

Estado, cujos 'cuidados' passam a ser entendidos como complemento necessário ao direito de inclusão.

Entretanto, na contramão dos interesses da sociedade e em conformidade com as diretrizes do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS (criado pela Lei nº 8742/1993) retomou a primeira dimensão coadjuvadora com o Estado e encampou o lado social-democrata ou liberal conservador do discurso igualitário. Esse discurso, endossado por segmentos da sociedade civil, entende as entidades beneméritas como uma empresa que regula o mercado beneficente (*Off State*). A emissão do Certificado Beneficente de Assistência Social (CEBAS) permite a adjunção da assistência complementar por inúmeras “*organizações sem fins lucrativos de AS*”, parceiras da aplicação dos programas sociais do Estado e que, em contrapartida, terão acesso a benefícios tributários e fiscais do governo.¹¹⁸

Na vertente da ‘*responsabilidade social*’, o benefício (antes não forjado pelo campo do direito) transforma o *alívio* imediato monetário dos programas, via mínimo social, na grande “conquista cristã” atual dos cidadãos. Estamos num terreno arenoso da democracia, sobretudo pela fusão entre mercado-estado reformista que reduziu os direitos ampliados da cidadania substantiva, incorporando elementos restritos de suporte ou mecanismo de contenção do aumento das desigualdades, segundo os preceitos do liberalismo conservador.

A análise da melhoria dos indicadores sociais dos governos Lula e Kirchner, porém, indica uma maior mobilidade social nos dois países somente após o longo ciclo econômico recessivo intensificado entre 1995 e 2005. Até a crise mundial de 2008, a conjuntura internacional mais favorável do último quinquênio teria permitido um afrouxamento das medidas macroeconômicas de contenção, possibilitando a elevação dos salários e normalização das relações de emprego, com reflexo no aumento do consumo das famílias, em benefício sobretudo dos membros da classe C. Os levantamentos feitos pelos Institutos estatísticos dos dois países indicam que os membros da classe C puderam ter, no período,

¹¹⁸ Entre as ações do CNAS, a principal se vincula à prestação de serviços de natureza pública e privada, pela efetivação da descentralização e ação participativa que inclui a aprovação das propostas orçamentárias de Assistência Social (União) e a gestão das contas do FNAS (Fundo Nacional de Assistência Social), além de emissão de pareceres. CNA. Online.

condição para uma maior mobilidade social, concentrada nas regiões metropolitanas.

No caso argentino, a chamada “classe C”, sobretudo portenha, abrange membros das camadas médias que sobreviveram ao *default* e recuperaram, no governo Kirchner, parcela do poder de consumo e renda. Entretanto, apesar da falta e a manipulação freqüente de dados estatísticos, as análises acadêmicas permitem considerar que a queda da desigualdade neste país, associada ao cumprimento de aumento vigoroso do salário mínimo (apesar das distorções regionais), tenham sido decorrentes das intervenções do governo nas políticas sociais em conjunto com medidas macroeconômicas que permitiram a retomada da interlocução entre Estado e sociedade civil.

Nesta nova conjuntura situa-se a reestatização da Previdência e Assistência Social pelo Estado e o fortalecimento do cooperativismo das PYMES urbanas (Pequeñas y Medianas Empresas). De mesmo, o Programa Bolsa Família (Plan Família), através de uma renda mínima, também teria contribuído, em menor proporção, para reduzir a queda das desigualdades regionais. No entanto, em ambos os casos (Brasil e Argentina), os programas sociais serviram como avatar político de maneira mais clara durante as gestões dos governos Lula e Nestor Kirchner, através da rede de relações clientelistas e do enfoque de uso político dos programas sociais.

6.2. A MUDANÇA ESTATUTÁRIA DE GARANTIA DA CLASSE ASSALARIADA E A REESTRURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Novo enfoque de descentralização e atenção às políticas sociais da cidadania ampliada ou mero problema de focalização? O Bolsa Família parece realizar a síntese dos vários programas que operaram no campo das políticas sociais (universalidade e focalização), realizada através da política de consenso em torno de uma agenda pautada no axioma liberal dos direitos sociais, onde a distribuição de renda e capacidade de consumo, firmadas no axioma dos direitos sociais, revelam no território de referência do programa, o ‘*empoderamento do terceiro setor*’ na construção involucrada entre Estado, Sociedade Civil Institucionalizada e Assistência Social.

Phillipe Van Parijs e Yannick Vanderborght definem e consideram a necessidade de renda básica de cidadania, como a *“manutenção e até o reforço das prestações universais em serviços, como o ensino básico gratuito, o seguro-saúde gratuito (quer tenha ou não a forma de acesso gratuito a cuidados médicos) ou acesso gratuito a outros serviços públicos”*. (Van Parijs & Vanderborght, *Renda básica de cidadania*. Op.cit. p.66). Sem desconsiderarem a universalidade do abono universal dos impostos, vêem a renda mínima como *“complemento natural dos benefícios universais in natura”* e não como substituto a outras medidas. Ressaltam, entretanto, que o pagamento monetário e a sujeição de condicionalidades de um programa de renda mínima financiada pelo poder público (com destaque aos municípios ou estados com experiências subnacionais descentralizadas), são totalmente compatíveis com a atual flexibilização das relações de trabalho. Consideram, inclusive, que o programa pode se tornar uma *“técnica de desarmamento [do desemprego] que reduz a armadilha da exclusão”*, mas também pode afetar a relação salarial dos trabalhadores empregados em tempo integral ou flexibilizar as horas de trabalho, enfraquecendo o poder de decisão coletiva. (Idem. Idem: 113-4).

Uma das questões centrais levantadas pelos autores é responder se os programas de inserção mínima podem substituir outras políticas de governo, como as políticas de salário mínimo ou ainda a aplicação de maiores valores em escala subnacional menores e que seriam mais ou menos efetivas do que as de escala nacional. No entanto, esclarecem de maneira clara, esta condição dificilmente se aplica aos países centrais, embora em casos como o brasileiro represente avanço, porque: (a) reequilibra o mercado de trabalho, onde as mulheres são base da sustentação familiar;¹¹⁹ (b) os efeitos negativos da erosão da representatividade sindical e do rebaixamento salarial dos trabalhadores em postos menos qualificados, na realidade se tornam positivos porque facilitam *“a divisão da jornada de trabalho [flexibilização] e impõem um refreio natural ao crescimento da produtividade”*; (c) realiza uma alocação compensatória de renda, pois *“leva a uma redução das alíquotas marginais efetivas cobradas dos salários dos menos remunerados”*. (Id. Id. pp.141-2). Entretanto, como a roda da

¹¹⁹ Este argumento foi recentemente utilizado em entrevista, por Cristina Kirchner, para o retorno das mulheres ao papel tradicional de donas de casa, deixando de competir com os homens no mercado de trabalho.

lucratividade capitalista não pode parar, os autores também consideram que o imposto negativo do liberista Milton Friedman (*Capitalismo e Liberdade*), pode ser aplicado às rendas menores, desde que tributadas “*de forma marginal, ao contrário das rendas líquidas mais elevadas*” que podem ser mais diretas. (Id. Id. p.149). Esta última opção refere-se principalmente aos países centrais, já que nos países periféricos pode ser mais positivo o rebaixamento de salários distribuídos entre todos, pela imputação de tributos. Opção até ecológica, afirmam, já que controla a produção mundial. (Id. Id. p.164).

Portanto, internacionalmente as discussões atuais acerca das políticas sociais, se centram na questão do aumento dos circuitos informais, favorecendo a flexibilização do trabalho. Em consequência, a própria crise mundial de 2008 atingiu 5 em 10 trabalhadores ligados aos setores produtivos da França e da Grã-Bretanha. Similar fenômeno, no Brasil, já fora assinalado por Márcio Pochmann (*O trabalho sob fogo cruzado*. 1999) nas indústrias da Grande São Paulo, em 1995.

Por seu lado, no mandato de Nestor Kirchner o governo deu maior enfoque às políticas de emprego (*Plan Jefes y Jefas del hogar desocupados*, de 2002) e elevação do salário mínimo. Todavia, no mandato de Cristina Kirchner, se introduziu uma visão mais territorializada da questão social, entendida pela especificidade da família Argentina, em que a questão de gênero se sobrepôs à orientação inicial do PJJHD-Programa Jefes y Jefas del Hogar Desocupado¹²⁰, focado na questão do desemprego estrutural e na inserção de ingresso através do trabalho ou renda. Nessa nova fase da política social argentina (2008-2010), o governo centralizou a ação no projeto de inserção de ingresso mínimo e na tentativa de retroceder no sistema de capitalização e regulação social dos riscos da sociedade salarial (Previdência e Aposentadoria). Porém, também reconhece a importância da orientação política intersetorializada, voltada para a família e a fragilidade das mulheres pobres, quase sempre subocupadas com baixos salários, baixa escolaridade ou permanentemente desocupadas. Amplia, no campo da Assistência Social, as redes de proteção já existentes (saúde e educação gratuitas), através da cobertura e maior abrangência de acesso aos vários atores envolvidos no processo de corrosão do tecido social argentino, por

¹²⁰ Passaremos a designar o Programa Jefes y Jefas del Hogar Desocupado pela sigla PJJHD.

meio de novas práticas de condicionalidades sócio-educativas e preventivas, reconhecendo diferenciações territoriais e regionais importantes.

Sem embargo, a Argentina possui bases sócio-organizativas diferenciadas da ocupação territorial brasileira, que estão divididas em 5 modalidades de repartição, oficialmente reconhecidas, agrupadas em (a) *Comunas* – municípios de até 2.000 habitantes com componentes quase todo rurais (parte da grande província de Buenos Aires; Santa Fé, com menos de 1.500 habitantes; Patagônia Sul, com suas comunidades formadas por redes familiares, destituídas da chamada “sociedade civil” e sem administração local, mas sim elementos representantes do Estado, a exemplo de localidades da região de Entre-Ríos (fronteiriça com o sul do Brasil), com comunidades de 1.500 habitantes e manejo de orçamento de \$ 3.500 pesos mensais, aproximadamente R\$ 1.500 reais; (b) *Municipios Chicos* – municípios entre 2.000 a 10.000 habitantes, também sem poder administrativo, mas representados por um líder ou secretário produtivo, organizações de base, união de vizinhos, associações de fomento, clubes de bairro e, às vezes, apoio de instituições intermediárias de poder tais *Caritas* ou *Cruz Vermelha*; (c) *Municipios grandes* (10.000 a 100.000 habitantes), com infra-estrutura intermediária (administração política, universidade, entidades e serviços etc) às vezes incompleta, já que nos espaços com ocupação de menor proximidade com a capital, “cercania” é sinônimo máximo do local. Nessas localidades, as relações políticas se dão na conflitividade de rotina em que, conforme o crescimento das cidades, a estrutura do Estado está à frente da sociedade (intendência); (d) *Áreas metropolitanas* (mais de 250.000 habitantes), com estrutura urbana completa. É o caso da Grande Rosário, de Córdoba e da cidade de Buenos Aires e seu conurbano (Grande Buenos Aires), com aproximadamente 2.700.000 a 3.000.000 habitantes. (ARROYO, *Los ejes centrales del desarrollo local...* Loc.cit. pp.2-3).

A partir de 2007, os discursos do governo de Cristina Kirchner, ao recolocar as dimensões das relações entre ‘formalidade’ e ‘informalidade’ na centralidade do enfrentamento da pobreza e desigualdade pela centralidade do trabalho, se sobrepõe à atuação do governo precedente, na dinamização do processo de inclusão, obrigando a própria administração federal reorientar a ação para uma problematização mais ampla. A consolidação do *Plan Familia* (2003) e

o benefício não contributivo de *asignación universal por hijo* (2009), recoloca no cenário argentino o encaminhamento das discussões do Bolsa-Família, com alguns diferenciais que dizem respeito à reintegralização do ingresso mínimo de políticas de emprego (incluindo políticas salariais) associada com rendas de inserção e proteção social integradas.

Nesse sentido, os resultados da territorialização dos programas sociais argentinos não se afastam das articulações tensas cujo resultado positivo imediato, de 6 meses apenas, torna difícil apreender sua importância em tão curto prazo. Sobretudo o Programa *Asignación Universal por Hijo* (2009).¹²¹ Igualmente se impõe outro fator ideológico, ou seja, as críticas feitas pelo principal jornal e articulador anti-kirchnerista *El País*, cujo monopólio está na iminência de ser quebrado pela recente aprovação da *Ley de los medios*, que busca ampliar o campo midiático Argentino pela quebra do monopólio do controle nacional e regional da principal empresa de comunicação do país, limitando a formação de *clusters de poder*.¹²² As duas pesquisas de campo realizadas na Argentina, em 2007 e em 2009, não permitiram observar modificações evidentes na melhoria das condições do depauperamento das relações sociais, inclusive fora do entorno de Buenos Aires, que incluiu Mendoza, Córdoba e a Grande Rosário. O que nos levou a um impasse metodológico, ou seja, privilegiar a análise dos discursos e excluir os dados estatísticos ou colocá-los como estatísticas superdimensionadas da realidade observada em trabalho de campo (2007 e 2009). Optou-se pela segunda alternativa, alertando e problematizando os limites da própria instrumentalização estatística na produção dos discursos. Porém o mais importante é ressaltar que a estatística também exerce uma instrumentalização de poder na relação entre exegese da discursividade e tensionamento do campo técnico-burocrático.

No caso brasileiro, o vínculo entre Sistema Único de Saúde e a universalização de direitos mais amplos da previdência (direito à aposentadoria rural e ao benefício de prestação continuada), associado ao fortalecimento do Assistencialismo Social pelo reconhecimento de sua institucionalização, e a

¹²¹ Fator que dificulta a análise dos resultados argentinos, se refere ao fato de que o INDEC, principal órgão estatístico deste país, tem sido a várias décadas exemplar no falseamento estatístico a favor dos governos.

¹²² Ignácio Ramonet, diretor do prestigioso jornal francês *Le Monde Diplomatique*, demonstra o poder dos fundos financeiros internacionais sobre as mídias nacionais, em *Geopolítica do Caos* (1997), em especial “O sistema PPII” e “Ascensão do irracional”, pp.65-90.

universalização dos direitos à educação e à saúde como instrumento político, adotado no final do mandato de FHC, foram fundamentais para o êxito dos programas sociais do governo Lula. A Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS, marca a consolidação da institucionalização e profissionalização do Serviço Social no Brasil e segue caminhos próprios.¹²³ Sobretudo considerada a influência dos fundamentos teórico-metodológicos das correntes marxistas nas experiências eclesiais (Teologia da Libertação) e de Comunidades de Base, que fizeram com que o serviço social alçasse caminhos distintos da corrente funcionalista estadunidense que lhe deu origem.¹²⁴ Nos anos 70 e 80, os assistentes sociais, em tanto que agentes profissionais passaram a ter papel mais ativo nas reivindicações e lutas pela legitimação de direitos e garantias sociais mais inclusivas dos indivíduos, apesar da alternância de continuidades e rupturas que mesclam, no Brasil, práticas filantrópicas beneméritas de influência sócio-tecnocrata aos assistidos e às populações mais vulneráveis.

Sem embargo, a atuação política dos assistentes sociais abre um diálogo importante sobre as várias matrizes da economia política, produzindo novas subjetividades discursivas e agregando outras experiências vinculadas ao avanço e consolidação da sociedade civil organizada, muito embora por vezes flexionada pelas reformas do período neoliberal. O que explica a terceira via das ações de planejamento institucional no enfrentamento da questão da desigualdade e pobreza.

¹²³ A Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 07/12/1993, foi sancionada pelo Presidente Itamar Franco, tendo sido alterada pela Lei nº 9.720, de 30/11/1998 e sucessivas medidas provisórias de 2001, 2002 e Lei de 2003, atualmente reguladas pela Lei nº 12.101, de 2009. On_line. Surgido no Brasil entre os anos 30 e 40, o desenvolvimento do Serviço Social se fortalece em 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência-LBA, órgão de colaboração junto ao Estado para cuidar dos serviços de assistência social. A partir do final dos anos 50, os programas de saúde do Projeto Rondon ampliam sua importância e, sobretudo nos anos 70, quando é reconhecida a importância da profissão também na área da educação (universidade). Esse período coincidente com a ditadura militar, fez com que o Serviço Social se fortalecesse, sem perder o papel de agente mediador dos Estados em promover, administrar e intervir de maneira direta na esfera econômica (caso da remoção de populações de favelas, ou intermediar relações de violência doméstica e de proteção às crianças e adolescentes, e se afastasse de sua definição *tout court*, através das resistências de base ao próprio regime). José Paulo Netto demonstra que o processo de reconhecimento oficial deste profissional se iniciou em 1986 e se consolidou pela lei 8.699 de 17 junho de 1993, sob bases plurais. Vide: IAMAMOTO, M. V. & CARVALHO, R. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil*. (1983); YAZBEK, M. C. org. “Projeto de revisão curricular da Faculdade de Serviço Social-PUC/SP”. (1984); NETTO, José Paulo. “Transformações societárias e Serviço Social” (1996); Idem. “Conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova” (2004).

¹²⁴ A profissão surgiu em 1898 nos EEUU, em New York, que necessitava de um profissional que cuidasse da área social assistindo os trabalhadores. No Brasil, surge por volta de 1936, como auxiliar dos primeiros Juizados de Menores. A ênfase surgirá no período varguista, aliança entre Estado, burguesia urbana e Igreja Católica. (NETTO. Loc.cit).

Na Argentina, a carreira de assistente social (*trabajo social*) somente surge em 1930 em Buenos Aires, como formação tecnocrática para controle das massas urbanas, com o caráter missionário ou higienista de “*curar a mendicidade e delinqüência*”. A partir de 1960, a carreira de assistente social passou pelo início de um processo de reformulação teórico-metodológica que levou à crítica dos regimes militares, a partir das universidades (resistências contra ditadura). Em 1988, a questão de evasão escolar, desocupação, delinqüência, levaria a uma reformulação mais vigorosa do papel do AS, nas universidades (Universidad Nacional de Tucumán, Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca e Salta). Diversos autores apontam o ano de 1991 como marco da departamentalização do Serviço Social nas universidades, seguindo uma orientação mais desenvolvimentista de educação com responsabilidade social. O ano marca ainda o início da distribuição de recursos do governo, uma mudança tecnocrática em favor deste profissional, “*que se dedica a uma ‘sensibilização social’ junto à população carente*”.

Entretanto, no Brasil, a institucionalização mais antiga da profissionalização do assistente social parece ter sido mais vigorosa do que na Argentina. Ainda, no campo assistencial, a Caritas e o Arcebispo de Buenos Aires compartilham os principais trabalhos de apoio à pobreza, voltados para a assistência social. O mesmo vale na área das políticas sociais voltadas para o problema da violência doméstica. Porém desde 1996 o Brasil tem avançado mais firmemente nesta questão, com experiências pioneiras de referência internacional como a Delegacia Especializada da Mulher (1996, de âmbito nacional, seguindo a experiência bem sucedida efetivada em 1985 na cidade de São Paulo) e a recente Lei Maria da Penha (2009), que estipula a criação de um juizado especial para os casos de Violência Doméstica e Familiar, e que figuram na área das conquistas sociais.

Na Argentina, a questão de gênero está se fortalecendo pela via cooperativa e com a introdução das políticas focalizadas. Cristina Kirchner outorgou ainda o direito de união civil aos homossexuais (2009), fortalecendo as lutas civis de Buenos Aires (2002), Província de Río Negro (2010), Villa Carlos Paz (2007) e cidade de Rio Cuarto (2009) que, embora ainda restritas, abrem precedentes importantes. (FERNANDEZ, A. & ROZAS, M. *Políticas Sociales y Trabajo Social*, 1984; GRASSI, E. *La mujer y la profesión de Asistente Social*, 1989).

Após o período das reformas dos dois Estados, o campo das políticas sociais tem avançado no atendimento focado nos segmentos mais pobres da população, o que parece ter contribuído para impactos positivos na redução da desigualdade. Porém se deve relativizar os eventuais sucessos locais e pontuais desses programas e reconhecer que as mudanças de inflexão macroeconômicas nacionais e internacionais foram as principais responsáveis pela sustentação dos padrões de renda e ampliação da mobilidade social de elementos destas populações, sem significar aceitar que estes efeitos multiplicadores são necessariamente somente positivos. Nesse sentido, surgem nos enfoques sociais das mudanças conjunturais, negatividades próprias aos modelos adotados que mediatizaram o aprofundamento das reformas nos campos mais complexos do assistencialismo social e da Previdência, contidos na díade da necessidade de se optar por um ou outro tipo de intervenção, abandonando a integralidade mais abrangente do sistema de proteção universal.

Sem embargo, não se trata de dualizar a análise pela diabolização das políticas sociais, mas sim recolocar o debate no campo político que lhe é devido. Esta apreensão dos processos das mudanças em andamento, demonstra rupturas e negociações tensas ou produção de novas clivagens, seja na negação ou afirmação da ordem vigente, seja na nova natureza doutrinária do próprio Serviço de Assistência Social que, apesar das correntes progressistas de alguns centros, continua a manter componentes negativos de origem, sem romper com os elementos conservadores reformistas (Caritas cristã e caráter missionário) ou higienistas (pobreza é uma doença que se cura). Mas, sobretudo, por não deixar de ser simples agente intermediário, coadjutor dos mecanismos de controle e tutela da população assistida. Esta dificuldade se encontra na própria estruturação técnico-burocrática codependente de ações voluntárias, ou mesmo das entidades benevolentes e da sociedade civil envolvida no setor, percebido seja na tensão mediadora para a hegemonia dos papéis e conflitos entre os assistidos, de um lado, e os poderes intermediários e o Estado, de outro, seja na gestão ministerial do período FHC, com a nomeação de economistas gerenciadores dos gastos fiscais e orçamentários dos programas (Educação e Saúde), em que o próprio agente social faz parte da mediação coadjutora em tensão constante com as instâncias de controle social superiores. O que inclui a

tensa relação federativa entre União, Estados e Municípios. Discussão importante que permite apresar a dimensão teórica em que os programas monetários não contributivos se forjaram.

No que tange às articulações das políticas sociais atreladas aos discursos de investimento econômico, capacidade de crescimento e estímulo ao consumo interno, visto pelos economistas como verdadeiros motores do ‘desenvolvimento’, o Banco Mundial, a FAO e outras agências internacionais denominaram nos anos 90 estas políticas de ‘oportunidades de ingresso’ ou porta de saída do subdesenvolvimento. De mesmo, os discursos produzidos nos últimos 15 anos por especialistas do mundo inteiro, chegaram à síntese definidora de que a ‘condição de pobreza é multidimensional, relacional e complexa’. No caso sul-americano, após a grave crise econômica argentina (2001/2002), os modelos propugnados nos anos 90 não podiam mais ser aplicados como experiência neoliberal paradigmática de sucesso econômico. O mesmo ocorreu com as experiências de agências sociais pela opção de micro-crédito para autoconsumo, amplamente aplicados na África e em outras partes do chamado Terceiro Mundo, e que foram pouco exitosas.

Após o malogro dessas políticas, os discursos neoliberais parecem se adaptarem às mudanças da realidade do cenário mundial, sob argumento de que a desigualdade não é mais exceção no mundo capitalista, pois é tendência natural do capital buscar o equilíbrio. Também reconhecem que as crises econômicas são inerentes ao sistema. O relatório do Seminário *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, realizado no Banco Mundial em 2003, é exemplar na síntese dos discursos que analisaram o dinamismo das sociedades latino-americanas e forma de embate dos governos em lidarem com a questão da desigualdade estrutural de seus países.¹²⁵ Apesar de considerar a experiência mexicana (“Plan Oportunidades”), ter sido anterior à experiência do programa Bolsa Família, em abrangência e cobertura, o Brasil surge no cenário internacional como exemplo de ampla mobilidade social, elogiado pela capacidade da reformulação institucional do país. Em sua exposição, David de Ferranti, Guillermo E. Perry *et al.* consideram que a saída para o combate à

¹²⁵ World Bank Latin American and Caribbean Studies. *Advance Conference Edition. “Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?”* Washington D.C. BIRD/World Bank, 2003. On_line.

pobreza teria de ser convertida *per si*, levando em consideração a questão maior da elevação da média de ingresso das populações pobres e sua localização, pois quanto maior a desigualdade do acesso, maior a pobreza. Segundo o relatório, as evidências sugerem que reduzir a pobreza lentamente, aumenta a proporção do crescimento econômico pois “*a distribuição é um problema de dispersão*”. Os autores consideram que onde a desigualdade é relacional, a saída para a redistribuição somente se daria pelo ingresso de ganhos sociais mínimos, através das oportunidades individuais de superação da pobreza, já que o *ratio* distribuidor entre renda mínima e dinâmica individual de superação da condição de pobreza é uma relação causal.¹²⁶ Os autores recomendam,

“No domínio macroeconômico uma preocupação vinculada à distribuição conduz a uma maior dimensão *Premium*, que diz respeito à gestão macroeconômica desde que as crises tendam a serem regressivas. Esta dimensão pressupõe construir instituições e regras de prudência fiscal e financeira nos bons tempos – permitindo assim estabelecer políticas anticíclicas nos maus tempos – melhores mecanismos para maior transparência e saídas equitativas quando a crise ocorre. *No reino das instituições microeconômicas, o aprofundamento dos mercados pode ser bom para a desigualdade. Isso pode dar um foco particular na redução do ratio dos custos dos benefícios da formalização [mercado formal], e balancear o equilíbrio dos suportes dos direitos trabalhistas evitando a alta rigidez no mercado de trabalho.* Também serve para melhorar as fundações institucionais e legais (créditos ao direito à pequena propriedade, boa governança corporativa, prudência na regulação e supervisão eficientes) que poderia permitir o desenvolvimento de mercados financeiros mais densos e sólidos e ainda aumentar o acesso do pobre ao financiamento de investimentos produtivos e aquisição de capital humano, terra, moradia e outros benefícios.” (Ibidem. Ibidem: 31. Grifos nosso).¹²⁷

¹²⁶ FERRANTI, David; PERRY, Guillermo E.; FERREIRA, Francisco H.G. *et al.* In: World Bank Latin American and Caribbean Studies. *Advance Conference Edition. Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2003. pp.33-69. Online.

¹²⁷ “*In the macroeconomic domain, a concern with distribution leads to an even higher premium on sound macroeconomic management, since crises tend to be regressive. This requires building the institutions and rules for fiscal and financial prudence in good times - so allowing contracyclical policies in bad times - plus mechanisms for more transparent and equitable workouts when crises occur. In the realm of microeconomic institutions, deeper markets can be good for inequality. This may in particular focus on reducing the ratio of costs to benefits of formalization, and balancing support for worker’s rights with avoiding high rigidities in labor markets. Also on improving the institutional and legal foundations (such as creditors and small shareholders property rights, good corporate governance and efficient prudential regulation and*

Vale mencionar que este discurso foi escrito em época anterior à recente crise financeira, que solapou as economias dos países centrais (Europa e EUA) cujos governos, até o presente momento, tentam rearticular seus discursos em torno da criação de mecanismos mais vigorosos de controle aos especuladores financeiros, incluindo o debate acerca da necessidade do Estado exercer seu papel de regulador e controlador (interventor) da economia e dos mercados, mas também controle dos investimentos dos países em desenvolvimento na compra de ativos e papéis de moedas estrangeiras. Está colocado a questão de se estaríamos falando do retorno a uma nova fase de políticas keynesianas, cuja teoria era considerada ultrapassada ou jurássica antes dos efeitos avassaladores da crise de 2008 sobre os níveis de emprego dos países centrais. A respeito, vide o livro do economista sênior da Espanha e consultor do FMI, Guillermo de la DEHESA, *La primera gran crisis financiera del siglo XXI*. 2009; KRUGMAN, Paul. *A crise de 2008 e a economia da depressão*. 3.e. 2009 (1.e. 2008); REICH, Robert. *Super capitalisme*. 2008. (1.e. 2007).

Considerando a arquitetura específica das políticas sociais acerca da pobreza, Ferrati, Perry *et al.* recolocam na centralidade do discurso acerca das políticas públicas dos países sul-americanos, a tendência positiva em se realizar as transferências monetárias sob a ótica da família, como preceptora central da provisão de cuidados e formadora de uma rede protetora natural (*safety net*), ou melhor dizendo, “naturalizada”.

O conceito ‘*safety net*’, palavra inglesa que se associa à rede protetora dos trapezistas, foi apropriado por Maurizio Ferrera (*Welfare State Reform in Southern Europe*. 2005) para se referir às esferas financeiras dos mercados, que estabelecem *clausulas básicas* para assegurarem as transações de investidores aos azares do mercado especulativo (controle mínimo das ações) ou acidentes involuntários (controle às oscilações das ações contra eventuais falências), tendo esta metáfora sido apropriada pelo World Bank e pela OCDE para definirem o ingresso de renda mínima. Ferrera aponta que a metáfora definidora do ingresso passa por duas fases de desenvolvimento: a primeira, pela emergência de uma

supervision) that would allow the development of deep and solid financial markets and thus increase access of the poor to finance productive investments and acquisition of human capital, land, housing and other assets” .

nova geração para o campo da assistência social a nível nacional e a segunda; pelo aumento do ativismo do reinado da política social. (FERRERA. Idem: 2).

Lembra-se que a Inglaterra foi pioneira em forjar uma política nacional de assistência aos pobres (1948 – *National Assistance*) e numa perspectiva histórica, o próprio campo da assistência social no mundo sempre se dividiu entre as políticas antipobres ou proteção por redes de pobreza, sendo ambos os casos vinculados às sociedades industriais pela relação capital-trabalho, onde o suporte de ingresso só entraria no arcabouço teórico dos sistemas de proteção social entre 1960 a 1990. (Id. Id. pp.3-4). Ferrera lembra que a grelha comum, que modula as chamadas redes de proteção social, se refere à articulação de três idéias centrais que se desenvolveram historicamente no capitalismo entre 1950 e 1980: (i) a noção do pleno emprego ou bom emprego; (ii) o seguro social dos trabalhadores contra risco de doenças, invalidez, acidente de trabalho, desemprego, velhice, repartidos, no caso europeu mais generoso, com benefícios familiares; (iii) a introdução da assistência social para dar apoio ou prevenir da pobreza aqueles sem outra fonte de renda, inaptos para o trabalho.

De mesmo Luis Moreno, em *Ciudadanos precários. La 'última rede' de protección social* (2000), ao analisar a noção de “família estendida”, no caso de Espanha, se refere às *dinâmicas axiológico-culturais*. Sob este aspecto, nos dois países estudados (Brasil e Argentina), os discursos acerca das políticas públicas avançaram numa mesma direção não tão distinta das análises dos países centrais, sobretudo no que tange a articulação da virada neoconservadora do liberalismo: (a) *Justificativa da pobreza como efeito colateral inerente ao processo capitalista, que desarticula espacialidades antes de se modernizar e crescer*.

Nesse discurso, a pobreza é reflexiva, natural e passível de *superação*. Sob este aspecto, a tensão entre ‘benefício’ a ser convertido em ‘direito’ é uma relação tensa. Os programas sociais e as diferentes modalidades gravitam entre a segmentação e focalização pontuais aos grupos vulneráveis, que podem ser pobres conjunturais ou estruturais; (b) a aceção oficial do alívio da pobreza dos grupos socialmente mais vulneráveis não passa mais por projetos articulados setorialmente no sentido político nacional, já que utopicamente compreende-se a espacialização do carácter sócio-político da pobreza estrutural e da desigualdade como exceção e a igualdade como regra. Assim, ela é vista de forma mediatizada,

já que surge através dos ajustes garantidores da segurança e da ordem no capitalismo, afiançados pelos ingressos mínimos que são concedidos aos cidadãos-consumidores, produtivos ou potenciais.

Nesse sentido a focalização dos discursos, centralizado nos gastos sociais do Estado, é sinônimo de maximização de resultados voltados para o crescimento econômico capitalista. Em artigo publicado na *Revista Análise Social*, em 1999, Maurizio Ferrera, ao analisar a conjuntura do final dos anos 90 na Europa Meridional, afirma,

“as imagens de diaristas franceses, mineiros alemães ou operários da indústria de automóvel belga, em greve pela preservação dos seus empregos e garantias sociais, serão provavelmente recordados como os mais visíveis símbolos da batalha em torno da reforma do Estado social, que tem dominado o panorama político da Europa ao longo da última década.” (FERRERA. “A reconstrução do Estado social na Europa meridional”. 1999: 457).

O outro lado da questão, arremata, é ignorado pelas *mídias* e são menos intervencionistas: os meninos de rua, os jovens com fraca perspectiva de trabalho, os bairros esquecidos nas periferias onde o estado se torna uma remota presença, são todos problemas tributários da reforma do Estado social.

“a reforma e modernização do Estado Social não é apenas uma questão de dar resposta aos desafios demográficos e à globalização [...] trata-se, acima de tudo, de melhorar as condições de vida de milhões de ‘marginais’, que permanecem, na sua larga maioria, para além do alcance social do Estado.” (Ibidem. Ibidem).

O mesmo processo pode ser percebido tanto no Brasil como na Argentina, no final dos anos 90, revelando os resultados da mudança de atuação destes Estados que, após dismantelar as antigas redes de proteção, só poderia fazer avançar as demandas universalistas de saúde e educação, através de uma reorientação das políticas sociais para as condicionalidades próprias a sua focalização. Como bem percebe Vera da Silva Telles, em *Pobreza e cidadania* (2001), esta questão encontra centralidade em dois aspectos. O primeiro diz respeito à questão dos direitos de igualdade solapados pela precarização do trabalho e desregulação do mercado, que agravou as condições de vida da maioria da população, aquecendo o debate nacional sobre os problemas da vida pública, incluindo a questão cívica discursiva dos ‘direitos permitidos’ para além de sua “*potência simbólica*” (capacidade de interpelação reduzida). O segundo é

que os critérios que estruturam os dramas existenciais de equidade e justiça social são sempre um *terreno conflituoso e problemático da vida social*.

“É por esse prisma, *escreve*, que se pode avaliar o sentido democrático universalista dos movimentos operários e sociais que agitaram a vida pública brasileira no decorrer dos últimos anos. Seria mesmo possível dizer que toda essa movimentação teve o efeito de reconfigurar nossa velha e persistente questão social historicamente definida entre tutela estatal e gestão filantrópica da pobreza. Pois projetou a questão social no cenário político brasileiro sob uma figuração plural que coloca em foco e sob o foco do debate as possibilidades de se firmar os direitos como princípios reguladores da economia e sociedade.” (TELLES. Idem: 143).

Sem embargo, levando em consideração as dinâmicas histórico-estruturais do processo de legitimação dos Estados periféricos, inseridos no capitalismo mundial, percebe-se o contexto pelo qual agonizaram as contradições da desigualdade na América do Sul, nos últimos 30 anos. O que envolve um debate intenso sobre o Estado como indutor estratégico da promoção do conceito vagamente definido de bem-estar, entendido como desenvolvimento econômico com distribuição social de riqueza e serviços sociais dos ingressos ou acesso da população aos bens de consumo.

Segundo dados fornecidos pelo Relatório da Cepal, 2009, se traçarmos uma linha evolutiva do crescimento da porcentagem da população pobre e indigente, considerando os 18 países que configuram a chamada América Latina, observa-se que a pobreza nestes países saltou de 135,9 milhões de pobres (1980) para 200,2 milhões (1990) e 221,4 milhões (2002), numa combinação letífica das políticas neoliberalizantes com as crises mundiais. Vale dizer, de 1990 a 2000 os países afetados pelo processo de flexibilização e precarização das políticas de proteção social, desfilaram não somente os trabalhadores das relações trabalhistas e dos direitos que elas envolviam, mas também deram nova dimensão a outras relações, incluindo as mal-resolvidas questões agrária e campesina. O resultado foi a elevação da condição de pobreza extrema e indigência registrada em todos os países, num crescimento não só heterogêneo como se manteve constante durante toda década de 90 e início dos anos 2000. (CEPAL/ECLAC. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. 2010: 1-10).

Esta tendência só começaria a inverter a partir de 2006, quando os dados indicadores apresentaram queda de 193,5 milhões de pessoas (2006) para 180,40 milhões de pessoas em 2008.

Os números explicam, em grande medida, a necessidade da virada do governo FHC, e a nova inflexão para implementação de programas de transferência de renda (Comunidade Solidária, Bolsa Escola). O mesmo se refere ao *Plan Trabajar*, na Argentina, proposto pelo então governador da Província de Buenos Aires Eduardo Duhalde, no segundo mandato do governo Menem, quando em 1996 (crise Argentina) a taxa de desemprego saltou de 17% para 40% na Grande Buenos Aires. (Dados do Relatório do Banco Mundial, 2000).

No caso brasileiro, a partir da crise de 1998, os programas descentralizados começaram a se impor. O programa *Comunidade Solidária* (1995) e *Benefício de Prestação Continuada* (Decreto n.º 1.744/1995). Também data do período FHC, o PETI-Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1996) e Bolsa Alimentação, que surge a partir do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (1999), implementado pelo Ministério da Saúde. Em 2001, o Bolsa Escola (2001) é consequência da experiência bem sucedida em 1995 pelo Programa Bolsa Escola implementado no Distrito Federal, por iniciativa do então governador, Cristóvam Buarque. A partir destes programas, que não são exclusividade do governo FHC por já estarem contidos nas experiências descentralizadas desde 1980, incluindo o Programa Renda Mínima, seriam depois incorporados ao Programa Bolsa-Família.¹²⁸

Luís Inácio Lula da Silva no primeiro mandato, sob pressão do Programa “Brasil para todos” que o elegera e após os intensos debates e críticas envolvendo a aprovação do novo *Estatuto do Idoso* (Lei nº 10.741/2003), aprovou

¹²⁸ As análises dos programas do período FHC se encontram amplamente divulgadas por diversos especialistas e não necessita ser retomada. O mesmo vale para as experiências anteriores de Renda Mínima de Campinas, Ribeirão Preto, Lages, entre outras. Destaca-se, na heterogeneidade dos programas, a criação do CPMF de 1996, já referido, para financiamento do sistema de transferência de subsídios monetários vinculados ao Ministério da Saúde, e o Bolsa Alimentação de 2001; a autonomização da gestão e gasto com descentralização municipal (NOB 96-Norma Operativa Básica do SUS, na Reforma Fiscal); ações básicas focalizadas e diversificadas (Programa Saúde da Família e Agentes comunitários da Saúde na atenção primária) com ênfase ao combate de mortalidade infantil e saúde da mulher; reorganização do Estado e a tentativa de desmantelamento previdenciário e a própria modernização das agências nacionais de controle. Na nova estruturação das políticas sociais, as experiências municipais e regionais são centrais e merece destacar o papel exercido pela ex-primeira dama, a socióloga Ruth Cardoso, que foi porta-voz oficial da defesa da assistência social em rede (Comunidade Solidária). Vide DRAIBE, Sônia. “A política social no período FHC e o sistema de proteção social”. 2003: 63-101, em especial p.81; *COHN, Amélia*. “As políticas sociais no governo *FHC*”. *Loc.cit.* pp.183-97.

a *Política Nacional de Assistência Social-PNAS* (Resolução nº 145, 15/10/2004) da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dando encaminhamento à criação do Sistema Único de Assistência Social. Paralelamente se encaminhava a tentativa de reconhecimento do direito a valores mais amplos do benefício envolvendo o BPC (Benefício de Prestação Continuada), sobretudo por forte pressão do Judiciário, já que 40% dos processos das ações previdenciárias advinham do BPC, cujo valor de $\frac{1}{4}$ do SM per capita (dado seu caráter especial) foi aumentado para até 1 SM. Desta forma a Secretaria iniciou uma tentativa de reconhecimento mais amplo dos direitos ao benefício previdenciário de cunho universal, como integrante de um sistema de *Proteção Social básica*, para correção das distorções.

6.3. A MODULAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Os programas de transferência não condicionada, como a Renda Mínima ou a *Asignación Universal para Niños*, em substituição à antiga *Asignación Familiar*, datam do final dos anos 1990 e início de 2000. Evaristo Almeida (2000), ao analisar o RM demonstra que sua aceção geral engloba conceitos mais subjetivos, juízos de valor, numa divisão da condição de vulnerabilidade cindida entre pobreza relativa (porque relacional à situação do individuo em termos de posição ocupada na sociedade) e absoluta (que diz respeito à pobreza nutricional da sobrevivência física, literalmente do corpo biológico). Tão pouco é seguridade, porque se insere na ótica liberal da “*desregulamentação do mercado do trabalho e quebra de rigidez do salário mínimo*”. (ALMEIDA, Evaristo. *Programas de garantia de renda mínima*. 2000: 23-5 e 77). De fato, o Programa RM se funda na relação contratualista de que a renda incondicional é ideal, porque *renda ex-ante* de um mínimo social de ingresso. Esta renda básica também não depende de um *ratio* de contribuição e não é um imposto negativo à *la* Milton Friedman (extensão do imposto progressivo) porque é incondicional. Também não se vincula ao mundo do trabalho porque abrange as relações ligadas ao campo da Assistência Social benemérita. (Idem. Idem: 78-9).

Ana Maria Medeiros da Fonseca (2001), demonstra que no Brasil a articulação entre o combate à pobreza e a família foi pensada em diferentes

períodos, revelando as condições socioeconômicas locais e particulares que orientaram as políticas sociais na questão sócio-estrutural de não agravamento da miséria. A pesquisadora realiza importante análise da questão redistributiva no país, através da introdução de salários indiretos ou renda social. Para Fonseca, as tentativas de erradicação da pobreza, no período mais recente remontam aos anos setenta e oitenta, a partir das experiências descentralizadoras bem sucedidas de alguns municípios brasileiros, que possibilitaram o Senador Eduardo Suplicy (PT) apresentar no Senado o primeiro Projeto de Lei de Renda Mínima (1991), aprovado por unanimidade nesta Casa em dezembro do mesmo ano e enviado para a Câmara de Deputados como Projeto Lei nº 2.561/92 para definitiva votação. (FONSECA, *Família e Política de Renda Mínima*. 2001: 93-9).

Vale ressaltar que os artigos e incisos do projeto original de Suplicy eram, de fato, mais inclusivos e redistributivos do que o Projeto aprovado pela Câmara de Deputados. Segundo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), aprovação dos deputados na Câmara Federal (Lei nº 2.561/92), com alterações,

“Artigo 1º: É instituído o Programa de Renda Mínima, que beneficiará, sob forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no País, maiores de 25 anos e que auferirem rendimentos mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00 cruzeiros (ou valor inferior a R\$ 240,00 reais). § 1º: O valor mencionado no caput será corrigido nos meses de maio e novembro de cada ano, ou quando a inflação acumulada atingir 30%, mediante aplicação do índice adotado para a atualização monetária dos tributos federais [...]; § 2º: O valor referido [...] sofrerá um acréscimo real, no mês de maio de cada ano, igual ao crescimento real, por habitante, do PIB do ano anterior.” (SENADOR EDUARDO SUP LIC Y. Programa de Garantia de Renda Mínima. Novembro 1996).

Originalmente o projeto incluía no benefício os maiores de 60 anos (1995) e em 1996 os maiores de 55 anos. Porém o programa sofreu modificações, em 1997 diminuindo a idade dos beneficiários para maiores de 50 anos; em 1998 para maiores de 45 anos; em 1999 para maiores de 40 anos; em 2000 maiores de 35 anos e, até 2002, para maiores de 25 anos. No projeto do Senador Eduardo Suplicy era previsto, segundo a condicionalidade dos recursos disponíveis, elevar a alíquota do benefício no *caput* para 50%; manter o critério de abrangência por idade; realizar convênios com estados e municípios visando fiscalização. O benefício seria pago por rede bancária pública ou privada. O artigo 5º estabelecia

que a dotação orçamentária ficaria a cargo da União e o artigo 6º determinava a “*ampliação da oferta de serviços e bens de consumo populares*”. Ainda incluía pesquisas no sistema produtivo e financeiro, prevendo mudanças estruturais e, no artigo 9º, previa o gasto de até 3,5% do PIB. (Idem. Idem).

O projeto, além de se basear em um sistema de repartição proporcional ao PIB do país, estabelecia no artigo 2º uma complementação dos rendimentos brutos do beneficiário de 30% da diferença entre rendimento e inflação/PIB, garantindo o escalonamento progressivo e preservando as bases do artigo 3º da Constituição de 1988, que prevê em seus incisos, “*I - construir uma sociedade livre, justa e igualitária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*”. (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). O benefício atendia pessoas de renda variável de 0 até 2 salários mínimos, conforme um rendimento individual de 30% a 50% deste valor, mas a base de cálculo devia chegar a 1 SM na renda final. O foco inicial da expectativa de atendimento era garantir cobertura para 83% da população do Nordeste (12.927.350 pessoas maiores de 25 anos); 49% da região norte (927.669 pessoas); 52,2% do Centro-Oeste (2.342.080); 50% do Sudeste (16.678.058) e 54,6% da região sul (6.067.538), totalizando 38.932.695 cidadãos cuja renda era inferior a 2 salários mínimos. (Id. Id. p.13). Após 8 anos de reformulações na Câmara de Deputados, finalmente em 2002 o programa foi aprovado e sancionado pelo recém-empossado Presidente da República, do Partido dos Trabalhadores, focado na renda per capita familiar de pessoas que recebiam até 1 SM. Todavia, os reajustes segundo as taxas de PIB e da inflação, previsto no projeto original, foram desconsiderados através de nova emenda constitucional (2003), compondo o quadro da Reforma Fiscal do governo Lula. (Eduardo Suplicy. *Consultor Jurídico*, 29/12/2003. “Entrevista”. Online).

Nesse contexto, o Relatório Problema da Fome (2000) do CONSEA, apresentado a FAO e ao Banco Mundial na Cúpula Mundial da Alimentação, Roma, ainda em 1996, e o Programa Fome Zero do governo Lula não se afasta desta discussão e nasce como ponto de partida às análises do PNUD do Banco Mundial, que define a linha de pobreza em USD 1 dólar/dia, adaptado a um

processo de regionalização distinguindo famílias das zonas urbana e rural, a partir de levantamento do perfil familiar. Em teoria, porém, o Programa Renda Mínima de Eduardo Suplicy seria mais amplo do que o Cartão-Alimentação, baseado no *food-stamp* norte-americano (cupons de desconto e troca por alimentos), pois previa também ações estruturais como a Reforma Agrária e o fortalecimento da Agricultura Familiar e projetos emergenciais voltados ao semi-árido, ampliação ao acesso e qualidade da Educação, programa de geração de emprego, atenção básica à saúde, entre outros específicos de combate à fome (Banco de alimentos, restaurantes populares, educação alimentar e nutricional, etc). Infelizmente estes programas mais estruturais foram relegados a segundo plano. Por seu lado, o próprio PETI-Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil, continuou ineficiente.

A contra-reforma discursiva do PT, inicialmente se deu pela retomada do debate de universalidade do sistema Nacional de Previdência e pela unificação de 4 programas federais: Bolsa Alimentação, Bolsa-Escola, Vale-Gás e Cartão-alimentação. O próprio projeto Renda Mínima de Eduardo Suplicy foi incorporado ao programa Fome Zero a partir de 2004, pela Lei de Renda Básica de Cidadania (2003), implementada a partir de 2005. (Entrevista Eduardo Suplicy. Loc.cit). A síntese coordenativa destes programas (Bolsa-Família) e o surgimento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004) celebram o encontro entre Segurança Alimentar e Assistência Social. Por outro lado, a experiência da Renda Mínima, lançada como projeto de lei pelo Senador Eduardo Suplicy em 2001, convergia com a necessidade de debate da questão da erradicação da pobreza no Brasil. Estes programas de contrapartida não monetária integraram componentes de descentralização que serviriam de base para a unificação do Programa Bolsa Família do governo de Luis Inácio Lula da Silva. Em 1995, os debates da sociedade civil e do próprio PT acompanharam as experiências de consolidação da Renda Mínima implantadas em várias cidades do país (Campinas; Distrito Federal com a experiência Bolsa Familiar para Educação; Ribeirão Preto, Belo Horizonte, Franca, Salvador etc). (FONSECA, A. M. M. *Família e...* Op.cit. pp.156-216; SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C. & DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 3.e. 2007).

Todavia, desde o início dos anos 90, o combate à fome e à pobreza estruturais voltaria a ser tema central das políticas públicas, quando a temática da fome ressurgiu na busca da institucionalização dos direitos da cidadania de maneira mais intensa. Recordar-se, nesta luta, a figura emblemática do sociólogo Herbert de Souza (Betinho), primeiro a iniciar uma forte campanha contra a fome no Brasil, como questão política central pois, para ele *“a fome era exclusão da terra e da renda, passando pelo emprego e salário dignos, na construção da vida cidadã. Negar o que comer, era negar a vida porque morte em vida (cerceamento moderno ou exílio) e a alma da fome, é política”*. Ou seja, fome era reflexo de políticas públicas articuladas com a sociedade civil na tentativa de descentralização federativa. Daí a necessidade de *“realização do direito de todos, às necessidades essenciais, alimentação, saúde, economia ambientalmente sustentável”*. Em 1993, a primeira Caravana da Cidadania, organizada por Lula (Partido dos Trabalhadores), percorreu 350 cidades e vilarejos em 23 estados (incluindo sua terra natal, Garanhuns), o que já assinalava que o partido, lançado sob as consignas da *“ética e transparência”*, estava afinado com a questão social e a pobreza no Brasil, se voltando ao embate da questão de combate à pobreza. Por outro lado, houve aumento progressivo da desigualdade social e o lançamento em 2002 da campanha presidencial petista, tendo por símbolo *“Fome Zero”*. Este compromisso, assumido pelo governo Lula para com seus eleitores, foi reforçado no discurso de posse, a 30/Janeiro/2003, e já se fazia sentir em verba no orçamento de 2003 para o combate à fome, orçada em R\$ 1,8 bilhões. Estas experiências-piloto marcariam a consolidação do projeto político, centralizado no Programa Bolsa Família (Ministério do Desenvolvimento Social).

Em consequência das discussões dos anos 90, a formulação das políticas públicas caminhou na tentativa de articulação entre Assistência Social – Sistema de Saúde – e Previdência Social, como os alicerces de fortalecimento de um sistema previdenciário mais inclusivo, agregando novos elementos integradores das políticas sociais que permitiram a criação de variados programas, desde o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), destinado às compras de alimentos da agricultura familiar para distribuição local, e a instituição de programas alimentares. Nessa direção, ainda como Ministro da Fazenda (governo Itamar Franco), a própria ‘agenda governista

de FHC' lançava em 1993 a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Extinto por FHC para a introdução do Programa Comunidade Solidária (1995 a 1998), o CONSEA foi recriado em 2003 reunindo diversos ministérios e representantes da sociedade civil, formando um grupo de trabalho interministerial, presidido por Ruth Cardoso, visando a coordenação multissetorial da pobreza, entre vários outros programas .

O marco do direito à alimentação pela institucionalização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SISAN, porém, somente ocorreu em 2006, consolidado pela aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional-LOSAN. A sanção da Lei Orgânica nº 11.436, de 2006, de Segurança Alimentar e Nutricional-LOSAN, marca o momento da inflexão do governo Lula, pendular entre direitos e benefícios incluindo a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SISAN, de uma concepção intersetorial mais abrangente que incluía temas ainda mais amplos como o dos programas de transferência de renda e agricultura para autoconsumo urbano.¹²⁹

A promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional consolidou a atuação do próprio CONSEA. Portanto, faz parte desta estrutura burocrática o desenvolvimento de uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS) como campo da Assistência Social. Em tese, um colegiado nacional de gestores municipais (CONGEMAS) de assistência social, atuando através dos Fóruns Nacionais dos Secretários de Assistência Social (FONSEAS), incluiria todo um conjunto de entidades civis e a Igreja, mais entidades do próprio Serviço de Assistência Social, que poderiam instrumentalizar uma normativa responsável pela definição das diretrizes e responsabilidades do trabalho envolvendo a área de assistência social no Brasil, como articulador de políticas sociais. (IPEA. *Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise*, 14. 2007: 56-8)

Sem embargo, somente a partir de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado no início do governo Lula, assumiu o controle das políticas nacionais de assistência social, incluindo as políticas de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional. Na tendência

¹²⁹ Entre os temas assinalados, a pauta do controle aos transgênicos (defendida por sociólogos como Marijane Lisboa Travassos, militante do PT e viúva do ex-presidente da UNE, Luis Travassos, na ocasião presidente da sede do Greenpeace no Brasil) terminou enfraquecida pela convivência da agenda política do governo Lula para com o agro-negócio produtor e exportador de *commodities* agrícolas.

multidisciplinar foi elaborado um *Plano Plurianual* (PPA) que se dividia em 3 frentes: *Política Nacional de Assistência Social* (proteção social básica e especial); *Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* com ações e parcerias com estados e municípios para políticas de acesso a alimentação e *Política Nacional de Transferência de Renda* com condicionalidades (saúde e educação).

Quanto aos recursos orçamentários, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), criado em 1993, distribui recursos em amplas frentes, incluindo o combate ao abuso e à Exploração Sexual de crianças e adolescentes e Programas de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI, mal implantado pelo governo FHC e incorporado no governo Lula. Apesar de criado durante o governo de Itamar Franco, em 1993, condicionado às restrições impostas pelo FMI ao país, o FNAS somente passou a ter maiores recursos a partir do governo Lula, em 2003.

Apesar da maior parte dos recursos do FNAS advirem da COFINS (80% da composição do fundo), desde sua criação alíquotas provindas de outras fontes contribuem em seu orçamento. As principais são: a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (GPS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL), além da alienação dos bens da extinta LBA-Legião Brasileira de Assistência. Segundo estudo aprofundado de Lessi Inês Faria Pinheiro, publicado na revista virtual *Textos & Contexto*, 4 (PUC-RS, 2005), a CSLL que em 2003 ainda não aparecia como fonte de receita do FNAS, foi instituída para corrigir decréscimos de arrecadação da contribuição de empregadores e trabalhadores sobre a folha de salários, a fim de compensar o aumento do trabalho informal. Entretanto, escreve, além da CSLL ser um imposto autodeclaratório recolhido pelo IR, menos de 10% do total é dirigido à assistência social. (PINHEIRO. “Fundo Nacional da Assistência Social: da teoria à prática social”. 2005: 7-8).

Já o PAIF (Programa de Atenção integral à Família), o PAJ (Programa Agente Jovem de desenvolvimento social e humano), e o BPC (Benefício de Prestação Continuada), do governo FHC, estes programas dirigem-se à base de apoio sócio-familiar através do atendimento integral institucional. Quanto aos recursos de sustentação a estes programas, excluindo o FNAS, entre 2005 e

2006 o Programa Bolsa Família recebeu 93% dos recursos, enquanto o Programa de Acesso à Alimentação ficava restringido a apenas 7%.¹³⁰

6.4. OS SUBSISTEMAS NÃO CONTRIBUTIVOS NO DESMANTELAMENTO DA PREVIDENCIA SOCIAL

Maria Carmelita Yasbek, ao refletir sobre o surgimento do Programa Fome Zero, afirma ter sido este Programa um marco emblemático do momento particular das discussões sobre o sentido do social para a construção nacional e o avanço do ideário da “sociedade solidária” conciliadora às formas do Estado administrar e orientar suas ações, balizando os direitos trabalhistas destituídos pela agregação da *“forma despolitizada da questão social fora do mundo público”*, ao mesmo tempo em que negociava nos *fóruns democráticos de representação* a pactuação com o Terceiro Setor. (YASBEK. “O programa Fome Zero no contexto das Políticas Sociais Brasileiras”. 2004: pp.104-12).

Conformando nossa análise, Yasbek descreve serem os diferentes interesses das relações Estado/Sociedade, no investimento público das políticas sociais, verdadeiros *“campos de opacidade dos espaços de reconhecimento da pobreza e exclusão”*, mas que também contribuem para forjar formas de resistência e defesa da cidadania, como normatização não da relação de desigualdade (liberalismo) mas da positivação da *“ênfase de práticas conservadoras e assistencialistas”*. (Ibidem. Ibidem: 104-5). Ou seja, da regulação entre estado provedor, sociedade salarial e democracia de massa (cidadania salarial), conforme analisado no capítulo 1º desta tese.

O outro lado da questão do subsistema não contributivo assume, nos dias atuais, particularidades específicas, que redefinem os direitos sociais no assistencialismo (cidadania assistida), seja através do benefício de um ingresso

¹³⁰ Segundo o PPA, o PETI se constituiu como um programa de proteção básica de proteção social especial e dotação orçamentária própria, estando inserido no interior da própria *proteção social especial*. Já o programa Comunidade Solidária, divulgado por Ruth Cardoso, visava promover alternativas à geração de trabalho e renda, com inclusão social, pelo fortalecimento da economia local auto-sustentável e a redução das desigualdades. O Programa, originalmente alocado no Ministério do Trabalho e Emprego, migrou para o antigo programa Fome Zero e foi incorporado à Política Nacional de AS encampadas pelo Bolsa-Família, junto ao Ministério de Desenvolvimento Social. Centros de referência foram criados (CRAS-Centro de Referência de Assistência Social) objetivando o cadastramento do usuário do PBF. A manutenção da estrutura física dos CRAS é de responsabilidade dos municípios, muito embora o PAIF-Programa de Assistência Integral à Família financie 50% dos gastos da equipe técnica.

monetário mínimo, seja por introdução de benefícios de natureza não contributiva (BPC ou renda mínima). Esta opção das políticas públicas diz respeito à relação tensional existente entre cidadania e mercado, em oposição às liberdades cívicas e os direitos civis ampliados dos cidadãos, e que retrata uma realidade em que, como afirma Serge Paugam (*L'Europe face à la pauvreté*. Op.cit.), a solidariedade social se torna interdependente e a reciprocidade não contratual da cidadania emancipada não se completa.¹³¹

Corroborando esta tese o fato das propostas governamentais de reforma da previdência se centrar na desvinculação do acesso a determinados benefícios e serviços previdenciários aos cidadãos, sem alterar a capacidade contributiva da população economicamente ativa, inserida no mercado de trabalho formal, e sem aprofundar a discussão fiscal entre sistema contributivo e taxaço sobre o patrimônio privado (dos capitalistas). Portanto prevalece no discurso distópico do pensamento único, uma inversão discursiva pela equação e introdução do elemento social como centralidade subordinada ao elemento econômico (individual) e o elemento cívico e político de uma democracia (bem comum e virtudes cívicas) sem república, esvaziada do elemento social.

Sem embargo, conceitualmente República não se confunde com Democracia, conceito inclusivo de igualdade perante a lei. Isto é, espaço que idealmente não acomoda privilégios e hierarquias e, portanto, incompatível com patrimonialismo, clientelismo e nepotismo. Mesmo do ponto de vista de um moralismo *petit bourgeois*, a inclusão política e social (bom governo, valores cívicos e honestidade política) se encontram na Res-publica sinclítica (por se fazer) e não na Democracia. Ser corrupto e corrupção nas instituições é um problema público que não necessariamente se enquadra na problemática Democrática (liberdade), mas sim na questão político-jurídico da igualdade da Res-pública e na forma como ela se processou no Brasil, enquanto a redefinição das relações sociais, pelo princípio da igualdade, diz respeito a um problema de regulação institucional e política, pensada, discursada e modulada no sentido

¹³¹ Contrariando Theodor Marshall, Paugam afirma que a pauta da sobrevivência do corpo se dá, no capitalismo moderno, pela manutenção e reprodução das hierarquias estatutárias entre trabalho e não trabalho, léxica em que repousam as políticas sociais. A cidadania, acrescenta, se baseia no direito de participação integral da sociedade, entendida como pertencente a uma comunidade nacional liberta das necessidades mais prementes.

desmobilizador da coexistência das liberdades individuais. De fato, no período de redemocratização brasileiro, a mobilização social de uma sociedade politicamente organizada consolidou e amadureceu a idéia do desenvolvimento local e do *direito social, como fundamento importante da política participativa*, sobretudo nas áreas de saúde e assistência social, negadas por estas políticas.

Nos anos 1980, as principais reivindicações da sociedade organizada se centrava na garantia do direito social universal e redistributivo, pensado como responsabilidade social para o enfrentamento dos riscos sociais. Para isso, entretanto, era necessário defender a descentralização, consolidada na Constituição de 1988, acerca do federalismo e a municipalização (descentralização de poderes) e, em 1993, com a introdução do assistencialismo social (LOAS-BPC), entendida e respaldada no conceito de seguridade social. Somente em meados de 1995 é que os localismos, firmados no primado da responsabilidade individual das ONGs e sociedades civis, se sobreporiam e se mesclariam à primeira reivindicação de partilha setorial, por meio da pactuação de comissões intergestoras das modalidades das políticas sociais, consolidando novo ponto de inflexão política para a necessária ampliação da rede de proteção social brasileira (saúde, educação, garantias previdenciárias).¹³²

Todavia, embora a questão da previdência seja fundamental no contraponto da discussão dos *benefícios não contributivos (programas focalizados na questão do combate à pobreza estrutural dos anos 1990-2000)*, a introdução do direito à aposentadoria não contributiva, vinculada aos avanços previdenciários estendidos para além do mercado formal de trabalho, é elemento chave para a apreensão mais ampla de que o Programa Bolsa Família, isoladamente, não é capaz de *per se* elevar a renda brasileira, e se integra a articulações mais amplas. Nesse sentido, a manutenção do sistema atual de Previdência - administrada pelo INSS-Instituto Nacional de Seguridade Social - é profícua à importância do benefício previdenciário da aposentadoria rural e do benefício de Prestação Continuada, na articulação da Previdência e do assistencialismo social.

¹³² A questão dos benefícios contributivos que compõem a rede de proteção social do trabalho (Previdência e Aposentadoria) envolveria análise tributária e levantamento dos diferentes regimes de repartição de forma aprofundada, tema para outra pesquisa.

De fato, na dinâmica de estruturação atual dos ingressos, as políticas voltadas para a concessão de 1 SM contrastam com o programa Bolsa Família. E, ao contrário do BPC, o financiamento da aposentadoria rural não contributiva, dentro do sistema previdenciário, ao reconhecer a informalidade e precarização do trabalho, legítima e não se confunde com cidadania restrita ou renda de substituição, justificando-se pela proteção ao risco-velhice financiada pelo conjunto da sociedade. *Não é renda mínima porque é um direito meritório do mundo trabalho, que independe renda ou capacidade contributiva.* É neste pano de fundo que surge o primeiro benefício focalizado, semivinculado à Previdência, conforme o Dispositivo 24, artigo 2º da Lei de Benefício de Prestação Continuada, voltada para os idosos maiores de 65 anos e os portadores de deficiência, inaptos para o trabalho. Este benefício surge, assim, para eliminar a *renda vitalícia* (ao idoso maior de 70 anos pela garantia de um salário mínimo), já existente.¹³³

Conforme artigo de Aldaíza Sposati (“Benefício de Prestação Continuada como mínimo social”. *In: SPOSATI. Org. Proteção Social de cidadania. 2004*), o BPC é quase um direito em que o processo de seleção do beneficiário pelo INSS dilui o caráter constitucional universal (como a aposentadoria rural) submetido “a novas formas de regulação ad hoc”. Nesse contexto, lembra que a discussão da universalização da Previdência já estava contida nas demandas sociais de 1988 e considera que a introdução de uma “*forma pública de regulação social do Estado, no acesso de massa a benefícios não contributivos no campo da assistência social; afiançou pela condição de certeza de acesso à atenção de idoso [acima 65 anos] e deficientes*” e não somente porque assegura, mediante prestações mensais, um valor básico de renda através de um salário mínimo como direito social.

Também para a Procuradora da República, de São Paulo, Eugênia Augusta Gonzaga Fávero, esta questão é de fato controversa, porque estabelece que as pessoas portadoras de deficiência e idosos enquadrados no direito, têm de comprovadamente não possuir meios de subsistência, nem ser providos por sua família. O BPC, afirma, comete a impropriedade de considerar o beneficiário incapaz para uma vida independente, conceito subjetivo, que exclui

¹³³ Conforme anteriormente já mencionado, o BPC representava, em sua origem, o pagamento de um benefício mínimo equivalente a apenas 1/4 do SM.

automaticamente deficiências visuais, auditivas etc, centrando a discussão na deficiência mental, e ainda comete distorções ao qualificar “a pessoa portadora de deficiência [ou idoso] como incapaz para o Trabalho ou para a vida independente”. (FÁVERO, E. A. G. “Avanços que ainda se fazem necessários em relação ao benefício assistencial de prestação continuada”. *In*: SPOSATI. Idem: 180-85).

O outro lado desta assertiva é reconhecer que embora no campo do direito o BPC se insira na Previdência Social, o faz de maneira parcelar incompleta porque, ao se aproximar juridicamente do campo da assistência social, se afasta da própria lógica de vinculação dos mecanismos de proteção ao trabalhador (risco desemprego, doenças, acidente de trabalho, velhice etc).

Juridicamente, ao ficar estabelecido o critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo de renda per capita, afirma Fávero, rompe com o dispositivo constitucional maior que “assegura no valor de um salário mínimo o benefício de que trata”. Este é o mínimo estabelecido por Constituição para suprir as necessidades vitais básicas do trabalhador e sua família e foi não só o principal ponto de inflexão da discussão para a aprovação da lei nº 8.742/93, mas também o reconhecimento de que o BPC não se forja plenamente como direito, porque o beneficiário não se enquadra na categoria “aposentado” e, portanto, não tem direito ao 13º salário ou a outros benefícios concedidos pela Previdência. Lembrando que atualmente o BPC se vincula ao SUAS-Sistema Único de Assistência Social/CRAS e atende a mais de 2 milhões de beneficiários, considera que o principal obstáculo para a integração legal do benefício como direito, encontra-se em seu critério de elegibilidade que estabelece a comprovação de que o beneficiário deve possuir renda de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Aí se encontra a violação do direito, já que exclui beneficiários que recebem 1 SM e no critério de elegibilidade soma-se a renda familiar individual do futuro beneficiário, mas ainda se vincula à soma total da renda de toda família, dividida pelo número de membros que fazem parte do núcleo familiar (vivendo na mesma casa) e estabelece por meio de avaliação o Serviço de Perícia Médica do INSS. (Id. Id. p.189).

Aldaíza Sposati, ao analisar a problemática do BPC, se aproxima da interpretação de Amélia Cohn (*Previdência Social e...* Op.cit), acerca da questão do regime de repartição ou capitalização da Previdência Social. Para Sposati, a

motivação atuarial que criou o benefício ganhou relevância como mecanismo ao “afiançar o caráter contributivo da Previdência” e permitiu o pagamento da *renda mensal vitalícia* (Lei nº 6.179/1979) destinada aos idosos maiores de 70 anos ou inválidos, que não exerciam atividade remunerada, desde que contribuíssem por 12 meses. (SPOSATI. Ibid. Id. pp.132-3). Na depuração do pagamento simbólico desse direito, o benefício foi suspenso em 1993, o que gerou inúmeros processos e ações públicas malsucedidas.

Entrementes, alguns elementos da renda mensal vitalícia continuam válidos. No caso da aposentadoria por idade (Lei 8.213, 24/07/1991) é necessário ter 65 anos para os homens e 60 anos as mulheres. O caráter contributivo deste benefício é feito por uma tabela progressiva de carência que, a cada ano, aumenta 6 meses. Caso o trabalhador perca a qualidade de segurado, ele pode tentar recuperá-la contribuindo por mais cinco anos, que se somam às contribuições anteriores. Exemplo: se o segurado trabalhou 8 anos e perde a seguridade, ele deve contribuir mais 7 anos (96 + diferença para atingir 180 contribuições). A Medida Provisória nº 83, de 13/12/2002, retirou esta cláusula finalizadora e desvinculou os 5 anos a mais de contribuição, apesar da regra só valer para os trabalhadores urbanos (domésticos, autônomos etc). Na área rural, além da exigência contributiva ser diferente, a idade mínima para concessão do benefício é de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres.

Lembrando que vida e trabalho são exemplo da abertura de negociações pelo poder público, a proposição de flexibilização previdenciária nos dias atuais funciona por um ‘*modelo Lego*’ em que a mobilidade social ‘ex-ante’ se dá por forte investimento na infância, educação e instrução, repassado ‘ex-post’ para o trabalho e repouso em um padrão qualitativo regionalizado de repartição coletiva assegurada pela reforma da política social em conjunto com um suposto *welfare state* previdenciário, regulado pela política do trabalho.¹³⁴ Porém, na conformação desse sistema dual de regulação social, percebe-se que a segmentação das políticas públicas, traduzida nos diagnósticos de natureza técnica, transforma os segmentos sociais ao mesmo tempo em que se sedimentam as demandas

¹³⁴ Um aprofundamento desta questão, in Ferrera, Op.cit.

imediatas sem solucionar os problemas. Esta possibilidade se explica pela representação política de um ‘pacto de solidariedade social redistributivo’, em consonância com o discurso do modelo adotado de redução do déficit público, em nome da bandeira do mínimo social. Para Amélia Cohn, porém, não se trata de desinstitucionalizar os direitos sociais, frágeis e insuficientes, como mecanismos diretos ou indiretos de redistribuição de renda. O que seria o mesmo que colocar *as idéias fora de lugar*, na impossibilidade de reformular os direitos sociais como *ganhos sociais*, articulados ao “*direito de ter direitos assegurados*”, não passíveis de descompressão. (COHN. Ibid. 1999: 183-97).

O outro lado da questão se refere à própria evolução do BPC no Brasil a partir do Estatuto do Idoso (2003) e do Sistema Único de Assistência Social, que arregimenta o idoso na categoria especial de atenção. A partir desse momento se consolidam as políticas sociais públicas específicas ao atendimento preferencial deste segmento da população, levando alguns setores progressistas do judiciário a desconsiderar a cláusula especial do BPC, que não considera o benefício aposentadoria, e delegar o direito constitucional, em caráter especial, de assegurar o pagamento de um salário mínimo. Em alguns municípios, a vinculação de alguns segmentos (incluindo aposentadoria rural) a beneficiários do Bolsa-Família, tem contribuído para a elevação da renda familiar complementar, podendo chegar até o rendimento de 1 SM. Porém, continua a prevalecer o semidireito de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. Ou seja, a partir do marco do Estatuto do Idoso, paulatinamente os processos judiciais têm ocorrido em conjunto com a mobilização do sistema tutelar e civil organizado, desconsolidando o regime especial do BPC, em direção a um estreitamento do direito não vinculado, de 1 SM.

Juliana Jaccoud, pesquisadora do IPEA, em estudo recente (2009), onde analisa a importância do BPC na consolidação dos chamados benefícios de cidadania, aponta em direção de nossa análise e complementa o embate acerca da introdução dos benefícios não contributivos ao se referir às dificuldades de ampliação da coesão social brasileira. De fato a coesão social que unia os trabalhadores, foi sendo paulatinamente solapada pelas políticas de estabilização do trabalho e de elevação restrita do salário mínimo. Em recente texto para discussão publicado pelo IPEA, da série Seguridade Social (“Pobres, Pobreza e

Cidadania”) afirma que a introdução dos benefícios não contributivos, no sistema previdenciário, não representa um passo tão inovador quando comparado com a cobertura dos trabalhadores rurais, que permitiu de fato a quase universalização do benefício a todos os trabalhadores rurais. Para os demais beneficiários (BPC), o tratamento especial desvirtua a universalidade do benefício ao estabelecer quem é merecedor e quem não é merecedor. (JACCOUD. 2009: 10).

Mesmo considerando as iniciativas do governo Lula para a ampliação da cobertura urbana (empregados domésticos) observa-se que a Lei nº 10.666/2003, que dispõe da aposentadoria especial dos trabalhadores de cooperativas e a Emenda Constitucional nº 47/2005, sobre a Previdência Social, e a Lei Complementar nº 123/2006, que institui o estatuto nacional para micro e pequenas empresas, e a de nº 11.324/2006, que permite o empregador abater o valor de 1 SM anual, por doméstico registrado, na declaração de imposto de renda, e destinada ao incentivo de recolhimento do INSS, não realizaram nenhuma contra-reforma em direção à universalização dos direitos. (LAVINAS, Lena. *Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social Brasileira*. 2008). Marcus Melo e Lavinias demonstram que o piso estabelecido para os benefícios assistenciais da Previdência, apesar de tensionado pelo piso comum de 1 SM (solidariedade e coesão social), não se afasta do modelo propugnado no período FHC. Sem embargo, a desvinculação das receitas da União para a garantia tripartite de contribuição, se deu a partir do FSE (Fundo Social de Emergência) que vinculou a DRU (Desvinculação dos Recursos da União) além de permitir a realocação de 20% das receitas para finalidades fiscais. Parte da ação social de FHC, de princípios tão antagônicos, pode assim ser explicada pela afirmação sinérgica com a Reforma do Estado.

A questão se torna mais complexa quando considerados, de forma interdisciplinar, os resultados de pesquisas efetuadas por pesquisadores de diferentes áreas, revelando que apesar das derrotas no embate da seguridade social, os Conselhos e Fundos de Assistência Social, sustentados com os recursos da Previdência, têm atingido mais de 80% da clientela alvo dos programas. Mesmo a custo do esvaziamento do sentido dos direitos conquistados nas “*mediações democráticas construídas*” de sua tessitura democrática, cuja força, como indica Vera Telles (Op.cit. pp.148-9 e 164), não vem do impacto dos

programas implementados pelos governos, mas no campo político que os circunscreve. (TELLES. *Pobreza e...* Op.cit. pp. 148-9; 164). Nesse sentido, as referências da cidadania norteadora da construção de relações sociais eqüitativas são reduzidas à sua própria *incivilité* ou à dimensão impolítica do ser social. Não apenas no que se refere à tentativa de diminuição da desigualdade entre cobertura previdenciária urbana e rural (aposentadoria social transformada em direito), mas também converge no grande palco das experimentações dos laboratórios de gestão local, direcionado à população vulnerável orientada para micro-projetos sociais que nem sempre lhes permitem o *empoderamento* destas comunidades vulneráveis, articuladas a um projeto político de inserção e redistribuição real de renda, autosuficiente e sustentável.¹³⁵ O que, no limite, a longo prazo afeta os próprios benefícios não contributivos ou os benefícios contributivos diferenciados (aposentadoria rural), ou mesmo os benefícios urbanos dos servidores domésticos, que não parecem sustentar a própria cidadania porque esta vinculação não é um direito social positivo, não é progressivo e sua capacidade de repartição ou poupança forçada se refere majoritariamente à classe salarial contributiva dos trabalhadores com carteira assinada, tornando o sistema pouco exequível de ser mantido.¹³⁶

¹³⁵ Outro ponto de inflexão ainda não corretamente processado, e por nós identificado, encontra-se na análise do intermezzo dos momentos eleitorais, em que o poder central (presidencialista), em muitos países da América do Sul, deu uma guinada à esquerda, ocasião em que se acreditou que o neoliberalismo chegaria ao fim e que assistiríamos o retorno de projetos nacionais melhor orientados para o desenvolvimentismo pelo Estado. Foram os casos do Brasil, com a ascensão de Luis Inácio Lula da Silva, e da Argentina, com a ascensão de Nestor Kirchner, e de outros mais. Neste aspecto, movimentos sociais como os dos piqueteros argentinos e o Movimento dos sem-terra, no Brasil, obtiveram resultados maiores em torno da mística organizadora destes movimentos, porque respaldados na mobilização social e pela ação política das cooperativas que souberam organizar.

¹³⁶ Daí a imposição consensual da dualidade deste campo. Marcus Melo aponta que os elementos da nova arquitetura social pelas regras atuariais conjunam com os elementos operacionais dos recursos fiscais de medidas tais como a extinção do Confins, da CSLL e do Imposto sobre Valor Agregado Federal (IVA-F), assim como o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), com previsão da contribuição de um valor fixo congelado (39,7% do produto arrecadado pelos impostos federais). Em termos práticos, trata-se de uma sofisticação do regime de capitalização que desonera a longo prazo a contribuição das empresas e do Estado, decorrente do rompimento patronal da pactuação tripartite original. É neste cenário que a PEC nº233/2008, que altera constitucionalmente o sistema tributário nacional, ao reduzir a alíquota da contribuição patronal à Previdência (GTPS), ao mesmo tempo em que amplia o orçamento das políticas sociais e tenta levar a cabo a reforma do sistema de Previdência, coloca em risco sua própria viabilidade. De fato, a desoneração de 39,7% da arrecadação de impostos (Imposto Produtos Industrializados + Imposto de Renda + IVA-F) segue o mesmo modelo de subsídio ao capital, ao mesmo tempo em que ideologiza os trabalhadores lhes fazendo acreditar ser 'lucrativo' esta desoneração da folha dos salários, com a redução da contribuição obrigatória das empresas (20%), sem atentarem para o significado da perda de autonomia da Previdência, que terá de disputar a complementação do GTPS entre outras verbas do Orçamento nacional. (DELGADO, G.; JACCOUD, L. & NOGUEIRA, R. P. "Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania". 2009: 34-5).

No caso argentino as discussões sobre os direitos sociais e previdenciários foram retomadas após o fracasso das políticas do período Menem. Ao contrário do Brasil, os governos de Nestor Kirchner e de sua sucessora, Cristina Kirchner, parecem optar pela retomada das conquistas do direito, incluindo a articulação mais vigorosa entre Assistência Social e Previdência, na rede de proteção social.

A reestruturação do aparato social argentino, através da organização da Comissão Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA), coincide com medidas similares às do modelo da Reforma do período FHC. Nesse país, porém, era mais recente a experiência de introdução do benefício não contributivo, consolidado em 1996 na reforma neoliberal menemista, através do decreto nº 292/95 (ANSES) do Ministério de Desarrollo Social. Na mesma época era criada a Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA), mediante o Decreto Nº 1455/96, que incluía assistência à velhice (Ley nº 13.478 e Decreto Reglamentario nº 582/03); invalidez (Ley nº 18.910, Decreto Reglamentario nº 432/97); segurança a mães com mais de 7 filhos (Ley nº 23.746, Decreto Reglamentario nº 2360/90) e para pessoas em estado de vulnerabilidade social, sem amparo previdencial, ausência de bens ou ingressos para subsistência ou sem familiares que lhes proporcionasse auxílio alimentar.

Estes benefícios, entretanto, são *graciables*, ou seja, de caráter não obrigatório porque somente concedidas pelo Estado para aqueles que não têm recurso para se manterem ou compreendidas por *Leyes Especiales*, destinadas a maiores de 70 anos (pensão por velhice); pessoas com 76% de invalidez ou incapacidade; e mães com mais de 7 filhos. Também não consolidam como direito, porque não meritória mas agraciada, a Ley nº 13.337/1948 e Ley de Presupuesto General de la Nación, que diferem das pensões de leyes especiales porque aplicadas apenas aos seguintes casos: (i) presidentes e vice-presidentes da Argentina; (ii) juízes da Corte Suprema de Justiça que receberam Premio Nobel; (iii) pessoas que receberam prêmios nacionais de ciências, letras e artes plásticas; (iv) pessoas que recebem prêmios olímpicos e paraolímpicos; (v) familiares de pessoas desaparecidas; (vi) desbravadores da Antártica; (vii) militares precursores da Aeronáutica e ex-combatentes da Guerra das Malvinas (Ley 23848/90).

Entretanto o marco legal desses benefícios é fragmentado e sem coordenação. A especificidade da estrutura de cobertura na maioria dos casos depende do valor da NBI (necessidades básicas insatisfeitas) e a partir de 1991 o valor da aposentadoria mínima se manteve quase constante, devido às restrições fiscais do Plano de Convertibilidade, que eliminou os mecanismos indexadores de preços e salários. Em geral, o foco dos programas sociais da época menemista apenas se restringiu às áreas educação e saúde universal, agraciamentos não eliminados. Havia ainda enormes distorções na cobertura. Em 2000, o valor médio do benefício aos idosos era de \$ 105 pesos; para mães com 7 filhos \$ 150 pesos; invalidez \$ 114 (\$ 105 fixos e o restante pago pelos programas de inclusão como o PAMI-Programa de Asistencia Médica Integrada); ex-combatentes \$ 315; congresso \$ 162 (variável); leis especiais \$ 503; famílias de desaparecidos \$ 150; sistema não contributivo \$ 153; aposentadoria contributiva \$ 395; pensão contributiva \$ 267, entretanto o salário mínimo médio era estimado em \$ 863 pesos. Somente no governo Kirchner o sistema de cobertura médica, vinculado à previdência, se estendeu também aos beneficiários não contributivos (exceção dos militares que haviam lutado nas Malvinas e que tinham direito ao PAMI). A estrutura previdenciária era autárquica e organicamente distribuída entre direções nacionais - Dirección Nacional de Pensiones não contributivas e contributivas, que se subdividiam em 3 áreas, encarregadas dos processos de Inscrição e tramitação; serviços beneficiários e determinação de direitos; Dirección Nacional de Prestaciones Médicas (prestação e serviços, controle e liquidação, auditoria médica), que representavam 0,4% apenas dos gastos totais do governo. Após 2002, a queda do sistema previdenciário contributivo-SIJP provocou desequilíbrio nas receitas, exigindo reforma do sistema. (Informe ANSES-Administración Nacional de la Seguridad Social. 2008).

Estudo comparativo da OIT acerca das diferenciações dos benefícios não contributivos e assistenciais na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, indica que os beneficiários desta categoria na Argentina correspondiam a 350.660 indivíduos, dos quais 40.152 eram idosos (10,1% do sistema previdenciário público ou 0,9% de beneficiários totais). No Brasil a cobertura era mais forte, representando 2.022.708 beneficiários assistenciais (11,1% do sistema previdenciário total) dos quais 706.345 de idosos, representando 1,2% da população total de beneficiários.

A cobertura da aposentadoria rural atendia 6.024.328 pessoas, das quais 4.012.127 eram idosos (66,6% dos beneficiários cobertos) representando 3,5% do total previdenciário de todas as categorias e superando o próprio Uruguai no total de cobertura. Somente com a extinta renda mensal vitalícia, o Brasil atendia 812.781 beneficiários, dos quais 303.138 eram idosos; no BPC o universo era composto por 1.209.927 beneficiários (entre 2.022.708 benefícios assistenciais), sem ratio contributivo com 403.207 idosos. (OIT. BERTRANOU, F.; SOLORIO, C. & VAN GINNEKEN, W. Ed. *Pensiones no contributivas y asistenciales*. 2002: 10).

Levando em consideração o valor pago, o Brasil junto com Costa Rica eram os países menos generosos e o Uruguai o mais generoso. O Brasil pagava o valor *promédio* de R\$ 151 reais e que podia chegar a R\$ 489,74 do total de benefícios pagos; a Argentina, \$ 153 pesos a \$ 330 pesos (equivalente na época a dólares). (Idem. Idem: 20). Entretanto, no caso Argentino os programas sociais ainda são bastante fragmentados, não ultrapassando 0,2% do PIB, em 2000, e também apresenta descompasso contributivo entre a região de Buenos Aires e as províncias e municípios. Os beneficiários diretos das pensões não contributivas totalizam 350 mil pessoas, incluindo os que recebem cobertura do PAMI (Sistema de Saúde gratuito). O valor pago por estes benefícios situava-se 57% abaixo da prestação da pensão contributiva (invalidez e sobrevivência) e 39% do valor da velhice contributiva, enquanto que no Brasil, somente a aposentadoria rural beneficiava 7 milhões de pessoas, que recebiam 1 SM; os 2,1 milhões de beneficiários não contributivos (BPC) recebiam até $\frac{1}{4}$ do salário, com exceção daqueles beneficiados com renda vitalícia (1 SM). (Dados da ANSES. 2000).

O estudo da OIT revela a importância da Previdência na redução da pobreza extrema nos dois países, ao longo da década de 1990 (1990-1999). No caso brasileiro, a redução da indigência de famílias sustentadas com benefícios da Previdência foi registrada em 95,5% dos casos, e 29,2% na redução da pobreza. Na Argentina alcançava 67,1% de queda da indigência e 30,8% da pobreza. Esta diferença se explica no Brasil pela cobertura da aposentadoria rural. Todavia o estudo alerta que estes indicadores são apenas ilustrativos e só permitem dimensionar os impactos nas pessoas inscritas nos programas sociais (receptores de prestação), sendo o Brasil o país que mais avançou no acolhimento da população vulnerável atendida pela rede de proteção da

Previdência Social. O custo fiscal dos programas não é desenvolvido no estudo, mas de qualquer maneira os valores pagos nos países analisados não levam em consideração as taxas de inflação e apresentavam problemas para cumprir as normas de cotizações trabalhistas. Os autores, porém, concluem que o sistema de repartição era o pilar de sustentação contra os riscos das próprias populações vulneráveis.

Em linhas gerais, a questão que se coloca no período pós-Consenso de Washington é se, face aos cenários descritos, Brasil e Argentina serão capazes de regular as necessidades mais urgentes ou se a Proteção social será cada vez mais restrita ao *ratio* minimizador dos riscos sociais: a pobreza extrema e a condição de vulnerabilidade de alguns segmentos. No argumento central desta relação, as instituições públicas devem focalizar sua ação nos programas de combate à pobreza e na materialidade mais elementar da relação entre o Estado capitalista provedor e a população tutelada ou assistida (pobres e excluídos), que se vincula ao campo da Assistência Social, em prover o mínimo necessário para a sobrevivência dos indivíduos. Trata-se, pois, de garantir através de prestações econômicas para a procura de bem-estar, o que alguns países chamam de “salário social” ou “salário de reserva” (*reservation wage*). No último caso, o pagamento em benefício de alguns cidadãos que, por estarem excluídos do mercado de trabalho, não têm sequer possibilidade de recebimento de 1 SM legalmente estabelecido, restando ao Estado realizar contra-valores monetários que garantam um complemento de renda a estas pessoas.

Sem embargo, os dados revelam que a renda mínima social pode ser atrativa quando subordinada à coordenação planejada de um vigoroso plano territorial intersetorial, articulado às políticas de crescimento do emprego. No entanto, sem uma política ambiciosa de inserção durável (gestão provisória), o máximo que programas de renda mínima têm obtido é produzir a voragem das *armadilhas de inatividade permanente* (com muitas sombras e poucas luzes), e manutenção de populações definidas como situadas abaixo do patamar do chamado *salário mínimo móvel e vital* (Argentina). Ou seja, multidão de indivíduos impolíticos e incondicionalmente vulneráveis às conjunturas cíclicas das crises sistêmicas permanentes do capitalismo, com períodos de estabilidade pela inserção sempre precária, definida no jargão do consenso como *populações em*

condição de vulnerabilidade'. Este tipo de intervenção (emergencial transformado em permanente) impede de transformar as portas de saída das armadilhas da precariedade, pela salvaguarda para a restauração de direitos perdidos e a construção da cidadania real, por meio de projetos de fato desenvolvimentistas.

6.5. POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS OU ASSISTENCIALISMO SOCIAL

As dificuldades de valor montante monetário de representação universal, e os mecanismos de incentivo ao trabalho, não são simples de responder. Nesse sentido, o sistema francês (1988) é exemplar acerca de uma questão esquecida pelos analistas dos sistemas sociais na América Latina, ou seja, a de que o valor monetário importa. No sistema francês, na escala administrativa de ajuda social, gastos como alojamento, alimentação (cesta básica), transporte, são considerados no recebimento do benefício, bem como o valor base de 50% do salário mínimo por pessoa, mais a proporcionalidade x por nº de membros de familiares, beneficiando todas as pessoas com menos de 65 anos, já que as pessoas idosas já se encontram protegidas pela legislação previdenciária. Porém, no sistema francês, o benefício é determinado pelo Orçamento Nacional dos Impostos de todos os cidadãos e pela diferenciação entre inserção social e profissional, envolvendo *o direito de receber, garantido pelo inquestionável direito do direito*. Neste caso, a Argentina parece estar mais próxima do modelo francês do que o caso brasileiro, dada a importância dos ajustes do salário mínimo, que acompanham e corrigem a inflação. Todavia as condicionalidades de saúde e educação são obrigatórias para todos os franceses sem distinção, o que não é o caso brasileiro nem o argentino. Implica pensar na qualidade do atendimento dos serviços sociais na proporção das coberturas, o que nos parece ser o tendão de Aquiles dos programas propugnados de renda mínima, verdadeiro cavalo de Tróia do Programa Bolsa Família e similares no Brasil.

Esta aproximação teórica que abrange a discussão do núcleo duro da teorização dos *welfare state* para elaborar os programas sociais, não é aleatória, porque diz respeito à elaboração de uma agenda social que caminhou concomitantemente ao período das reformas de Estado durante a primeira expansão da vertente conservadora neoliberal. Também os programas de

transferência condicionada no Brasil, seguem a discussão e orientação de antigos sistemas de proteção.

No caso argentino, o conceito de renda básica de cidadania é muito recente e será abordado na especificidade do estudo dos Programas *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJJHD). Este programa, apesar de se contextualizar na insuficiência de renda, representa uma resposta direta necessária à situação emergencial social e ocupacional pós-ano 2002, que se vincula à centralidade do trabalho. A introdução de programas similares ao Programa Bolsa-Família do Brasil, na Argentina, é recente (2009) e os *Plan Família* e *Plan de Asignación universal para hijos* serão analisados no conjunto do PJJHD. Em linhas gerais, o programa de 2002 se vincula ao benefício concedido de \$ 150 pesos mensais a chefes ou chefas de família, que se declarem desocupados e tenham filhos menores de 18 anos, em contrapartida à realização de trabalhos temporários ou de interesse público. O eixo desta política social assistencial previa a cobertura de 1,7 milhões de beneficiários (montante total de \$ 3.500 milhões de pesos ou 0,5% do PIB) que, comparado com os 12 milhões de beneficiários do Programa Bolsa Família, representa uma cifra bastante modesta.

Em linhas gerais, porém, o fracasso do programa PJJHD, conforme será analisado no próximo capítulo, se deve a sua composição familiar, na qual a grande maioria eram mulheres, com baixa educação e pouca oportunidade de inserção no mercado de trabalho. Ao lado desse aspecto, figura ainda a questão do clientelismo político provincial argentino, na gestão e repartição orçamentária dos programas que compõem a especificidade do caso a ser analisado.

O programa de *Asignación Familiar* foi mais bem recebido porque cobre 60% das crianças pobres e 25% das indigentes que habitam lugares de miséria, afastados das localidades assistidas pelo PJJHD e que só garante meta de emprego formal para 34% dos beneficiários. O *Plan Família*, reformulado por Cristina Kirchner, em 2009, destinado a crianças ou mulheres grávidas, se aproxima dos programas transitórios, focais e assistenciais brasileiros, objetivando dar cobertura às demandas incompletas de atenção básica de saúde, vacinação e atendimento escolar primário e fundamental. Seu contexto se insere na necessidade do governo adotar nova postura quanto às questões de gênero e idade, capaz de abarcar geograficamente os focos de pobreza extrema, com a

adoção de ações afirmativas e formas descentralizadas de execução e que consideram a família foco de intervenção, privilegiando a transferência direta de recursos que incentivem a formação de capital humano e social, bem como a participação da população alvo dos programas de inclusão. Porém este plano se afasta da acepção brasileira porque, para os atuais especialistas argentinos, a centralidade do pensamento keynesiano do pleno emprego com repartição social, é a nova meta da reforma social argentina, na consolidação do desiderato de retorno ao desenvolvimento. Mesmo a aceitação provisória do termo *assistencialismo social*, fortemente vinculada à organização da sociedade civil (ONG e institutos independentes), às instituições internacionais (Banco Mundial e BIRD) e sociedades filantrópicas cristãs (Caritas e Arcebispo de Buenos Aires).

O que não implica desconhecer os avanços de melhoria na relação da pobreza e reconhecer que a superação da reprodução da pobreza, na Argentina e no Brasil, necessita de mecanismos de inserção das populações vulneráveis dentro do aparato produtivo de estruturas econômicas atuantes. Como bem analisado por Vera Silva Telles, em artigo recente, a reposição dos conceitos de desigualdade e exclusão faz parte do terreno conflituoso da disputa do significado dos conceitos de *modernização e modernidade, cidadania e democracia*, construídos nas décadas de 1980-1990, trama social que envolve o processo de conscientização, que permite os diversos atores (plurais) adquirirem “*consciência do direito a ter direitos*”. (TELLES. “Sociedade civil, direitos e espaços públicos”. In: FLEURY, Sonia. Org. 2006: 399; 406-9).

Na Argentina, esta consciência dos direitos se refere aos campos de disputa do Estado, mas também à força simbólica dos ideais peronistas que permeiam as grandes centrais sindicais do país, onde a sociedade civil emergente (classe média) e os movimentos sociais são tencionados pelo projeto econômico neoconservador de reordenamento dos espaços públicos democráticos e pela despolíticação e privatização do *civitas* (vida social, política e imaginária do bem-comum). De fato, o momento de inflexão social de 2002, foi um momento tenso para o país e de radicalidade positiva, que provocou o deslocamento da construção do campo político no cenário nacional, impactando as arenas conflituosas que modularam as políticas públicas construídas a custo social da repartição das perdas. O preço alto pago pela sociedade, polarizado nas

carências e nos privilégios igualmente absolutos e tensos, envolvendo o jogo de interesses de políticos locais no reordenamento da estrutura organizacional dos poderes públicos e suas competências (locais, municipais, provinciais estaduais, federais).

No Brasil, a tensão social foi sendo modulada de forma mais lenta, com o alinhamento dos discursos de direita e esquerda até a virada eleitoral de 2002, que conduziu Lula ao poder e mesmo logo depois de sua eleição. Em linhas gerais, nos dois países, as políticas públicas sociais refletem o nível de articulações complexas da sociedade, que dizem menos respeito à falta de política ou ao apoliticismo dos cidadãos do que os excessos de promessas políticas vazadas de potencia na estruturação social, cultural (e utópica), demasiado plural na arena das mediações democráticas.

Um dos elementos contínuos e mais visíveis da expressão do lento processo de desqualificação do Estado nos dois países, na dimensão ideológica de fator econômico, nos leva a reconhecer que o processo de acumulação capitalista, em nome da modernidade, nos tem sido imposto de maneira vertical a partir das altas esferas do poder central que reivindica, *ad unum, a civita* societária sem mediação ou negociação. Nas relações mercantis a descentralização democrática foi revigorada nas esferas de mediação da regulação política, pela autonomização municipal operando de forma direta nos contornos coletivos da democracia local, pela captura de lógicas gestonárias e práticas associativas que afetam diretamente os programas sociais. Processo que Vera Telles denomina de *“neutralização política, em nome do social”*. Sem embargo, é próprio das proposições de renda, pela via residual ou compensatória, se orientar pelo entendimento de que a pobreza, o desemprego e a exclusão social podem ser parcialmente aliviados por meio dessas políticas, não necessitando de quebra da pactuação capital-trabalho. O que justifica os baixos valores dos benefícios, que devem ser apenas suficientes para não desestimular a busca pelo trabalho. Posicionamento em conformação com a própria reprodução social da pobreza, cujos atingidos não podem ficar abaixo da possibilidade de uma capacidade de sobrevivência mínima. A positividade conservadora dessa assertiva se situa no receituário da economia modernizadora, mas também na subversão do princípio *gramsciano* de hegemonia, porque exclui

os elementos constitutivos da luta pelos direitos aos espaços intermediários do poder. De fato, esta postura desabona não somente a sociedade de classes como as lutas corpo-a-corpo populares, no fetiche da igualdade pelo mito salvador de canevais preposições de Welfare State, engendradas na proclamação de mecanismos mais coerentes ao ideário escondido nas vitrines das categorias sociais.

Ana Fonseca, que participou da primeira experiência de Campinas e coordenou a implantação do programa renda mínima a nível nacional, confirma as mudanças que se operaram nas políticas públicas sociais, focadas em determinado perfil de atendimento às famílias de renda familiar baixa, caracterizadas por ingresso precoce das crianças no mercado de trabalho e evasão escolar, e chefiadas por homens que trabalhavam (passado) 40 horas semanais. (FONSECA. *Família e política...* Op.cit. p.102-3). Sem embargo, o outro lado do trabalho assalariado dissocializado, transforma a justiça em igualdade, na caixa de Pandora do desiderato cidadão que jamais pode ser aberta. Entretanto a caixa tem sido descortinada pela luta de sobrevivência do dia-a-dia, cuja precarização material e familiar de forças desiguais se traduz nas malversadas debilidades escolares, sanitárias e psíquicas em que os indivíduos se vêem inseridos. A infração do código de trabalho, na pactuação da proteção social, portanto, se torna repressão-alienação-contenção e prevenção cúmplice pela sua pluralidade de mecanismos de refreio, que Loïc Wacquart (*Punir les pauvres*. Op.cit) chama a atenção a fim de “*saber para prever, prever para poder*” regular o salário desregulado, apresentado como imperativo natural da própria mundialização. Segundo Wacquart, o desejo de proteção e justiça na sociedade moderna é a jugular antinatural da igualdade, na qual o desemprego é mera fatalidade da vida. Diz mesmo Richard Sennet, na corrosão do caráter, caráter do trabalho, caráter do homem. (Idem. Op.cit). Nesse contexto, o estado também é envolvido na missão de garantir a autonomia dos indivíduos, anexo à eficiência burocrática benevolente em que escala e cobertura são sinônimos estatísticos de maior valor. Por isso Wacquart escreve, de forma pessimista, acerca da eficácia protetora dos programas de ‘tolerância zero’ da parte do Estado, em nome da liberdade dos cidadãos, “*a mão esquerda do estado protege e reduz as*

desigualdades da mão direita do liberalismo na manutenção da ordem e economia". (Idem. Idem: 30-1).

Este é o cenário no qual os Programas de Renda Mínima e seus congêneres operam, no combate às condições locais e específicas da pobreza tradicional ou transgeracional (pessoas que geracionalmente estão condenadas à baixa ou quase nenhuma escolaridade, desnutrição e precárias condições habitacionais, etc) cujo patamar de qualificação produtiva está aquém das ofertas de emprego (déficits cumulativos), coexistindo com a pobreza estrutural (população apta ao trabalho que pela redução dos postos de trabalho, no processo de reestruturação produtiva, deixa de se inserir no mercado). Entrementes é exemplar o programa de renda mínima, iniciado em Campinas (1996) a partir de outras experiências de poder local e que partiu da concepção do poder local da municipalização e descentralização das políticas sociais de contenção, que via o ingresso mínimo como necessidade de 'complementariedade' ou 'contrapartida da assistência social' por parte do município, pela transferência monetária garantidora de um mínimo social para atendimento das necessidades básicas locais dos indivíduos e suas famílias. (CARVALHO, M. C. B. & BLANDES, D. N. Coord. *Caminhos para o enfrentamento da pobreza. O programa de Renda Mínima de Campinas*. 1997: 7-10). A condicionalidade principal do programa objetivava assegurar a permanência das crianças e adolescentes na escola (erradicação do trabalho infantil) pela frequência ou sucesso escolar, segundo experiências anteriores e bem sucedidas em cidades como Piracicaba ou a experiência maior desenvolvida no Distrito Federal (governo de Cristóvão Buarque) e Rio de Janeiro.

Por ter sido pioneiro, é útil o resgate dos eixos políticos da experiência do Programa de Renda Mínima do Município de Campinas (Lei Municipal nº 826, de 06/01/95) implantado na curta administração de José Roberto Magalhães, o "Grama". O Programa tinha como objetivo mobilizar a comunidade na perspectiva de proteção e desenvolvimento das famílias em situação de pobreza, promovendo parcial resgate dos aspectos econômicos, psicosociais e de justiça. Nesse sentido, a Prefeitura concedia um benefício monetário com elegibilidade na unidade familiar e complementação contingenciada da inserção das famílias na

rede de serviços de atenção básica do Município (saúde, educação, emprego etc), com acompanhamento local das micro-regiões e a informatização de todo o processo de inclusão das famílias cadastradas, fluxo de utilização etc. As famílias potencialmente elegíveis eram compostas por *“crianças de 0 a 14 anos em situação de risco, tinham filhos dependentes portadores de deficiências, independente da idade, residiam em Campinas há no mínimo 2 anos e auferiam renda mensal inferior a R\$ 35 reais per capita, considerada somente a renda dos pais e/ou responsáveis; atendiam às obrigações estabelecidas em Termo de Responsabilidade”*. (Idem. Idem: 13-4).

As autoras lembram que a articulação assistencial era centralizada pela Secretária de Assistência Social, em conjunto com a Secretária da Família e Ação Social, que coordenava setorialmente subsecretarias de ação regional (norte, sul, leste e oeste). A Secretaria ainda contava com o apoio dos departamentos de desenvolvimento social (cultura, esporte, educação, habitação, saúde e ação social) e do departamento administrativo e de infra-estrutura, que concentravam as ações intersetoriais voltadas para uma política de assistência social à proteção social. As debilidades de gestão e coordenação das ações intersetoriais, entretanto, estavam reunidas nas estruturas intermediárias regionalizadas, devido sobretudo a um problema de fragmentação no atendimento das famílias. O custo médio do benefício chegava a R\$ 113 reais e, conforme indicado no Relatório Municipal de 1995, já apontava a ausência de outros mecanismos geradores de renda. Porém, em geral, o cálculo do benefício-base previa um auxílio de $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita, seguindo um escalonamento de rendimentos que revelava ser na prática, mais problemático do que seus fundamentos. Outro problema apontado pela análise, era a incapacidade de geração de mecanismos emancipatórios que ultrapassassem a tutela do assistencialismo de Estado e sua capacidade de desenvolver um programa sócio-educativo de qualidade. Apesar das críticas, os autores do estudo concluem que o impacto nas famílias foi positivo, em termos de superação das dificuldades de vida do cotidiano e do agora, expresso na intensidade dos recursos em relação aos resultados, já que 15 grupos focais de assistentes atendiam a 225 famílias (total de 551 crianças). Todavia, a efetividade do programa pode ser sentida na redução de crianças e adolescentes nas ruas, 92% crianças das famílias assistidas freqüentaram a

escola, à exceção de 51 crianças de 5 famílias apenas, que recebiam do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima-PGRFM, permaneceram nas ruas. (Id. Id. pp. 26-54; 58).

Segundo a análise de Maurizio Ferrera, “*as fábricas dos programas sociais*” se articulam e se definem pela separação pronunciada entre setor formal e informal, resumidas em três dimensões: a) uma *dimensão de gênero*, que envolve a inserção desigual das mulheres no mercado de trabalho, incluindo dupla jornada, sendo em muitos casos, (como Argentina ou Brasil), família composta por “mulheres chefes de família” com filhos, menor escolaridade, maior exploração e piores condições de trabalho (tempo trabalhado maior do que os homens e salários mais baixos) e menor oportunidade de ascensão profissional; b) a *dimensão das economias irregulares e relações informais*, que incluem o trabalhador marginal (subocupação, comércio varejista, etc), mas também trabalhadores sazonais e agrícolas, incluindo o pequeno agricultor que vende localmente sua produção, pessoas inseridas na agricultura tradicional, pequenos comerciantes e trabalhadores subcontratados para serviços de caseiros em sub-regiões quintais (*Backyard regions*)¹³⁷; c) a *dimensão pronunciada (low state capacities)* em que a divisão entre trabalhadores formais (sistema securitário) e *informais* (assistência social), das atividades não declaradas, que incluem o trabalhador subterrâneo do mercado negro ou nas atividades econômicas envolvendo crianças. (FERRERA. *Welfare State Reform...* Op.cit. pp. 8-9).

Nesta última dimensão, *dimensão pronunciada da divisão entre trabalhadores formais* (sistema securitário) e *trabalhadores informais* (assistência social), a assistência social é contingenciada entre a inovação reformista do medo em ativar ou exacerbar comportamentos particulares da população tutelada, e o sistema previdenciário de pagamento dos baixos valores das aposentadorias aos segmentos mais pobres que se caracterizam por baixos salários e baixa contribuição individual.

¹³⁷ Entenda-se por “regiões quintais” as localidades de comunas ou pequenos municípios economicamente dependentes de uma articulação com regiões/espacialidades maiores para reprodução das atividades. Também inclui as atividades econômicas realizadas nos fundos das residências (oficina, marcenaria ou fabricação/venda de empanadas caseiras) ou, ainda, o caso do exemplo Argentino de Neuquén, em que toda a região e localidades dependiam do trabalho vinculado a apenas uma usina (petróleo), principal atividade, incluindo os setores de serviços.

Luiz Moreno em *Ciudadanos precários*, ao analisar a configuração recente das políticas sociais, refere-se ao momento ‘novidoso’ das políticas públicas que se afastam de sua concepção original de construção da cidadania, definida como “*la condición de pertenencia y participación en la politeya*”, contexto no qual a noção do *dever* da humanidade adquiriu recentemente uma acepção mais ampla e que se refere ao conjunto das instituições políticas da sociedade. (MORENO. 2000: 23). Analisando a seletividade dos programas de transferência continuada, demonstra que a família aparece como primeiro sujeito privilegiado dos cuidados, proteção e acolhimento, do pertencimento do indivíduo a uma comunidade, mas também na construção da cidadania de base. Para Moreno, os programas de renda em geral se dividem em duas tipologias de *ajuda emergencial da questão social*: A primeira, focada na universalidade dos direitos de inclusão de todos os cidadãos sem distinção ou contrapartida, *desde que aportem recursos suficientes para viver* sem a necessidade de outros ingressos, provenientes de rendas de trabalho ou capital. A segunda obedece às características da primeira, e se distingue na *intensidade do benefício* voltado para cobrir as necessidades materiais básicas (ingresso mínimo de inserção), ação focal das políticas sociais do Estado, orientadas para a assistência familiar ou individual das pessoas carentes. O critério para esta seleção é a comprovação de renda definida por um salário mínimo ou até mesmo o ganho diário estipulado pelo Banco Mundial em \$USD 1 ao dia. (Idem. Idem: 54-7).¹³⁸ Nas palavras de A. Cohn, estas políticas clientelistas e imediatistas são semelhantes entre si por improvisar “*medidas de emergência para um problema que é estrutural*”, mas também em muitos casos é a única maneira de impedir que a família ou indivíduo pobre morra de fome.¹³⁹

¹³⁸ Moreno afirma que a virada do ideário conservador ultraliberal para as políticas sociais se expressa no discurso de Margareth Thatcher (*Sunday Times*, de 23/07/89), quando a dama de ferro nega a concepção inglesa de cobertura ampla, universal, redefinindo os moldes das políticas públicas reduzidas aos atributos econômicos. Thatcher categoricamente afirma: “*existen individuos, hombres y mujeres, y existen familias. Y ningún gobierno puede hacer nada si no es a través de las personas, y las personas han de ocuparse, ante todo, de ellas mismas. Nuestro deber consiste en ocuparnos de nosotros mismos, y después de ocuparnos de nuestro prójimo*”. (THATCHER. *Apud* Id. Id. Nota 12: 35).

¹³⁹ Diversas pesquisas do IBGE e PNAD têm demonstrado que a experiência ‘exitosa’ do Bolsa Família só pode ser apreendida como complementar, dependente de outros rendimentos, incluindo Trabalho, benefícios previdenciários, contributivos ou não (aposentadoria rural e Benefício de Prestação Continuada) atrelados ao piso do salário mínimo. Porém, como procuramos demonstrar, a ampliação do sistema previdenciário brasileiro para um regime mais universalista de inclusão de categorias pouco organizadas (trabalhadores rurais, autônomos e domésticos) é recente, embora a base consolidada dos direitos previdenciários já esteve presente nas conquistas das décadas de 1950-70. O caso argentino se aproxima também desta realidade.

As condicionalidades que são impostas por estas políticas se distribuem em prestações laborais, cursos de capacitação ou, no caso das famílias, no combate intergeracional da pobreza, atenção básica às crianças, gestantes e nutrizes, em prestação de medicina preventiva e educação elementar básica. No umbral da definição desses subsídios mínimos e independente de variações, Moreno considera ser um elemento fundamental à conceituação territorial de mobilidade social (possibilidade de deslocamento dos cidadãos da posição social de vulnerabilidade para a elevação do status socioeconômico) a realização de pesquisas domiciliares de controle (*encuestas continuas de presupuestos familiares*) que permitam identificar a eficácia dos programas sob duas lógicas: uma de variável sócio-econômica, que implica na identificação dos pobres permanentes e transitórios (mercado informal) e outra de dimensão subjetiva, medida pela identificação da capacidade do consumo e dos preços relativos, modo-de-vida etc, que permitam a elaboração de séries históricas que identifiquem as mudanças. (Id. Id. pp.59-61).

Entretanto, o estudo de Moreno esquece um elemento profícuo e fundamental à discussão da distribuição de renda e da desigualdade. Trata-se da necessidade de realização concomitante de um estudo patrimonial da riqueza, pela medição dos ganhos das elites não salariais, verdadeiro tendão de Aquiles da questão da distribuição de renda nacional e mundial, no que tange a acumulação de capital, individual e transnacional. Sem embargo, estudos tributários e fiscais nos EUA e a própria revista *Forbes* já possuem metodologia para mesurar os ganhos da parcela da população que não compõem a chamada sociedade salarial. Outro terreno arenoso das políticas públicas encontra-se na definição do próprio conceito ideológico de 'cidadania de base com equidade', entendido apenas como distribuição de acesso à população pobre a uma renda de ingressos mínimos que permitam consumir alguns bens vitais para sobreviver, acoplado a um projeto sócio-educativo de elevação do capital social.

A própria discussão vinculada ao pacto federativo (municipalização, poder local e descentralização democrática), capacidade orçamentária e capacidade de aplicação dos recursos aos segmentos mais frágeis do circuito econômico, embora central a essa discussão, não se refere somente à idealização (os casos brasileiro, basco e catalão produziram experiências descentralizadoras

importantes) inserida na realidade da dualização de âmbito nacional, imposta pela separação entre benefícios contributivos e não-contributivos. O encolhimento dos antigos sistemas previdenciários, em detrimento dos fundos sociais não contributivos, são a contra-reforma da voragem produzida nos anos anteriores, mas também estruturalmente podem se converter na lenha que alimenta o mesmo fogo. O que nos permite questionar, na contramão de algumas correntes, como a manutenção ou o aumento dos impostos contributivos sobre a classe assalariada, considerada pelos autores como “privilegiada” (classes médias), e não sobre as elites (vistas como “positivas”), contribuirão na retirada dos cidadãos dos sistemas de capitalização/arrecadação futura por repartição. Ou, se ao contrário, não se estará vulnerabilizando parcelas ainda maiores da sociedade, em tanto que capacidade futura de proteção a aposentados, idosos, invalidez por trabalho, desemprego etc.

Nesse sentido, acompanhamos Ferrera na definição da dualização dos regimes previdenciários e assistenciais, considerada sob o ângulo do pragmatismo do Estado, como a inflexão para a produção de *'low state capacities'*, definida como poder do sistema administrativo do Estado regular os direitos sociais individuais (renda e trabalho), vinculado a relações clientelísticas ou autoritárias provocadas pela pouca autonomia econômica federativa e baixa implementação efetiva ou fraca, de programas sociais em detrimento do desenvolvimento das qualidades relacionais e pragmáticas das administrações locais. Para Ferrera, este é o ponto de inflexão do *welfare patronage*, que permite brechas de cobertura evocadas pelas instituições políticas e justificadas pelas visões pragmáticas de limitação do escopo social focado. No esquema proposto por Ferrera, o gasto social tem de ser calibrado em seu escopo macro vis-à-vis a uma multi-setorialidade (campo maiêutico pontífico), capaz de rearticular duas áreas dualizadas (Assistência Social e Previdência) por uma política nacional coordenada estrategicamente pelo Estado e ao mesmo tempo intersetorial em resposta à diversidade territorial (*Mezzogiorno*) da descentralização, que inclui pensar e articular políticas para o desenvolvimento local. (FERRERA, Id. pp.9-10). Pensar esta dualidade, reconhece Moreno, é produzir sistemas desbalanceados ao invés de uma estratégia de inclusão bem sucedida, pois o ingresso escalonado deve concentrar os recursos do orçamento social tanto nas categorias assistidas

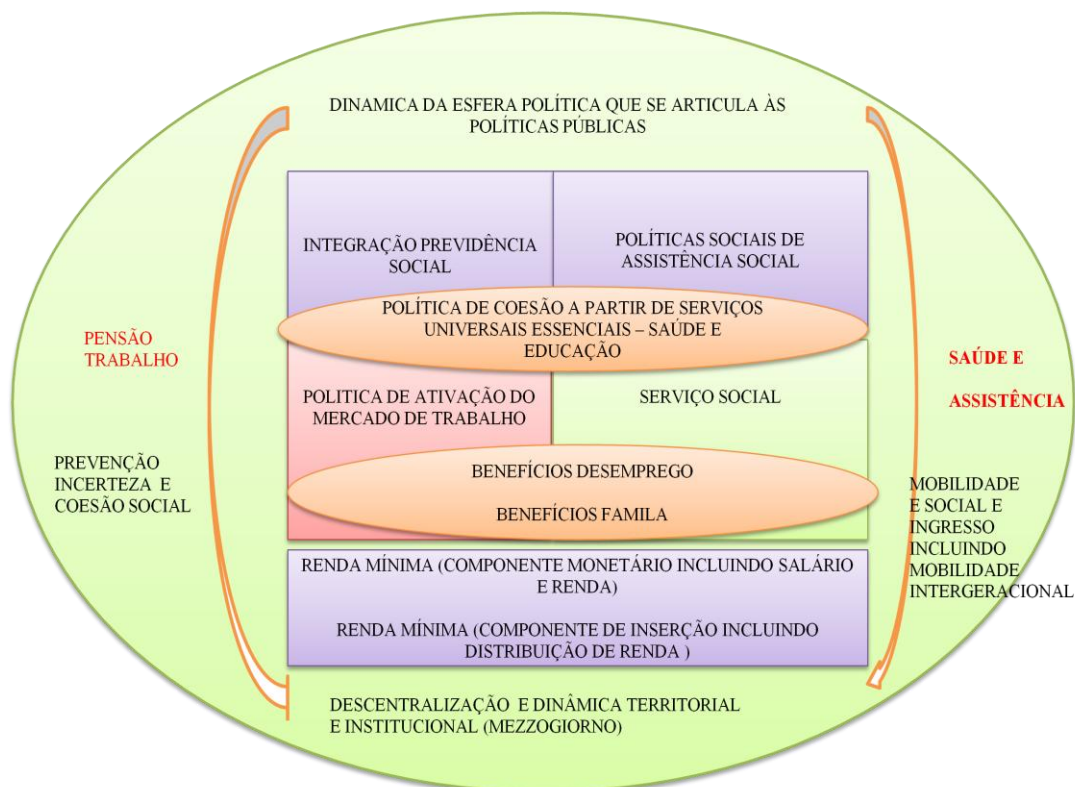
como nos benefícios contributivos. Neste novo sistema, a taxa de evasão de algumas categorias potenciais ao sistema previdenciário rompe com o pacto da repartição de todos, antes unidos pelo princípio de solidariedade que une a expectativa futura de assistência. Não separa, portanto, universalismo, provisão de serviços com melhor transferência monetária, e fundos de confiança securitária nacional (*National Social Fund*), alimentado pelo orçamento público.¹⁴⁰ (MORENO. Id. pp.10-1).

Nos casos brasileiro e argentino, a problemática da descentralização dos mecanismos de combate à pobreza extrema e à indigência diz respeito à discussão entre política de Estado, como a capacidade do *Estado* deflagrar processos sociais mais amplos, para além dos discursos liberais de alívio da pobreza e não sua erradicação restrita ao *caritas* transformado em direito, mas ligada a um planejamento estratégico voltado para os direitos civis e políticos mais amplos, articulado com a universalidade de acesso aos bens e serviços coletivos (saúde, educação, transporte, infra-estrutura, habitação, etc) que permitem o exercício da cidadania inclusiva. Ilustra esta possibilidade de execução de políticas públicas integradas à cidadania substantiva, o Esquema I que sintetiza as Idéias de Ferrera acerca do universo das políticas públicas integradas, democraticamente desejáveis para a realização das condições de inclusão dos cidadãos.

¹⁴⁰ O exemplo demonstrado para o sistema previdenciário brasileiro, da atual reforma fiscal (PEC 322) em discussão no Congresso Nacional, e seus efeitos sobre a perda de recursos (aumento do débito social da Previdência) e perda de autonomia desse órgão, bem como para aumento da carga tributária dos trabalhadores assalariados brasileiros, é paradigmático.

ESQUEMA 1

POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS NA ARTICULAÇÃO DA CIDADANIA SUBSTANTIVA



Fonte: Ferrera. 2005: 32. Esquema nosso.

Pensar a inclusão substantiva é pensar a articulação do Estado com a sociedade civil nas articulações discursivas do campo da conflitividade social, incluindo as disputas hegemônicas das classes sociais no poder, que reforçam os embates da popularização dos discursos por mudanças ou permanência (concentração de poder e renda) das políticas sociais orientadas por um Estado assegurador das condições de bem-estar, considerado nas múltiplas dimensões do social. Distinção entre Política de Estado e Política de Governo, ou seja, poder de governança expresso na capacidade de pensar (planejar e executar) estrategicamente as mudanças nas espacialidades ou territorialidades advindas de transformações estruturais mais gerais. Estas mudanças dependem menos da dinâmica econômica do que das contradições do Estado na articulação de coalizões de classe e de status internos desligados de interesses transnacionais, que possam transformar o sujeito social em ator político, através da construção

coletiva e política de cidadãos capazes de se mobilizarem em identidades sociais atuantes para além da conflitividade do Estado. Do ponto de vista do sistema capitalista, o campo das políticas públicas vinculadas às redes de proteção social, que passaram para o novo padrão de regulação vis-à-vis a capacidade dos governos em assumir os riscos sociais, ou como diria Francisco de Oliveira, os preços sociais do novo processo de reengenharia, o Estado revela-se articulado de maneira coerente com o processo de liberalização econômica dos mercados.

A grande questão reiterada que diz respeito aos programas específicos de transferência de renda dos países analisados, refere-se à não aceitação do neoliberalismo como corrente de pensamento único, cristalizado no consenso das práticas político-econômicas garantidoras da permanência da reprodução intergeracional da desigualdade. De fato, a face negativa do neoliberalismo, ao destruir as antigas estruturas sociais, desfilou o mundo do trabalho e empurrou grandes contingentes de pessoas para a zona limite da indigência e da pobreza extremas, produzindo verdadeira fratura societal. No caso da Argentina, o caminho na dimensão do esquema acima apresentado, vem sendo parcialmente rediscutido pelos argentinos, visando (re)construir programas orientados pelo discurso do desenvolvimentismo. O que influencia sem dúvida a nova orientação da CEPAL, mirando o modelo (interrompido) de um processo mais equitativo de crescimento e repartição dos ingressos da sociedade.

Sem embargo, esta visão é considerada por muitos, como retorno aos “discursos jurássicos” dos anos 1950 e a ultrapassada história dos anos 1980. Entretanto a face terminal das reformas neoliberais parece se acomodar a outra estratégia, expressa nos ensejos que permeiam a estrutura de ingresso e inserção social. Cristaliza-se, assim, novo consenso em realizar a *fase light* da passagem para o desenvolvimento através da “terceira via”, opção que ao menos nos países centrais, após a crise de 2008, demonstra ser o verdadeiro Cavalo de Tróia das bases sociais que entram em novo processo de reestruturação. O que exige das políticas sociais retomarem antigos princípios no campo assistencial das economias em crise e guerra permanente, de forma a garantir um mínimo monetário vital de sustentação da pobreza, a fim de não se incorrer no risco da anomia social generalizada se converter, no dizer de Walter Benjamin, em um “estado de exceção em regra permanente”. (BENJAMIN. *Documentos de Cultura*,

Documentos de Barbárie. 1980). Este aspecto “radical” da chamada crise da política só encontra limite na capitulação ideológica acomodada aos imperativos da inevitabilidade sistêmica que permite a dominação capitalista processar o consenso (fim da história, fim da luta de classes).

Ao considerar a voragem argumentativa de que a capacidade de consumo por ingresso marginal provoca verdadeira revolução de classe, face à hegemonia da nova classe média recentemente caracterizada pelo subcidadão da “classe C”, nos afastamos da celebração da acepção mais corrente dos programas sociais, que apresentam o ponto de inflexão que permeia a discussão do campo do poder, de maneira hierarquizada. Sem embargo, a desconstrução das categorias fundamentais do princípio da igualdade reduzida ou minimizada como zona de insignificância política da liberdade capitalista (democracia dos mercados), os discursos do ‘povo como multidão’ e as trocas intercambiáveis da horizontalidade de poder, pelo retorno ao comunitarismo de base, permanecem no campo que lhes cabe de direito, ou seja, o da léxica da política e não da ação mobilizadora que transforma a democracia em lei das vontades soberanas que geram oportunidade. Justiça e moral (ética) convertidas em vontade e obediência à hegemonia ideológica de aceitação do contrato social repactuado na soberania dos mercados, pelo preceito da impunidade do encolhimento ou privatismo do Estado, convertido e modulado na impolítica. Paradigma de impunidade fora do princípio da equidade (o mal está no interior do estado burguês e a corrupção e a pobreza são inerentes à política), na qual o Estado deve prover ao social um mínimo de ingresso que gere oportunidades individuais. Este parece ser o limite da nova classe majoritariamente urbana subcidadã, limite real da cidadania que em sua integralidade não se encontra beneficiada por programas de renda mínima ou Bolsa Família.

Nesse sentido, a par dos desafios enfrentados pelo Brasil para romper com a história de ser um dos países mais desiguais da América Latina, pensar a repartição de riqueza e os programas de inserção de renda, implica ir além da aproximação axiológica da díade da igualdade jurídica, porque, como afirma Bobbio, trata-se de estabelecer quais sujeitos devem ser contemplados, de um lado, na repartição dos bens e dos ônus, e do outro quais bens e ônus serão repartidos, bem como os critérios com base nos quais se fará a repartição.

Porque, afirma, o sujeito pode ser todos, a maioria, a minoria ou um só, mas também “*os bens a serem distribuídos podem ser direitos, vantagens ou facilidades econômicas, posições de poder; os critérios podem ser a necessidade, o mérito a capacidade, a posição social, o esforço [etc]*”. (BOBBIO. *Direita e Esquerda*. Op.cit. pp.112-3).

Considerando que a distribuição de riqueza total só leva em consideração a renda anual ou mensal declarada, os ganhos físicos (propriedades, terrenos, bens duráveis) e aspectos financeiros (conta bancária, poupança, etc) dos cidadãos, o efeito mais imediato é que se esticarmos o diagrama que separa a sociedade salarial das elites só perceberemos a situação pelos extremos, como no exemplo da pêra de Guilherme Tell, utilizado por Paul Gisborg para retratar o tratamento dado na Itália à problemática da mobilidade social na estrutura de ingressos da sociedade italiana, e que tem a classe média como principal mediador da desigualdade. (GISBORG. *Italy and discontents*. 2003: 33). Para diversos analistas nacionais e internacionais, o programa Bolsa Família é apresentado como verdadeiro “*escopo da capacidade de ação do Estado*” orientado na regulação e combate à pobreza estrutural, em sinergia com agências internacionais, tecnocracia e sociedade civil organizada. Assim, o Programa reflete o dinamismo das políticas sociais, criando oportunidades com alta eficiência e baixo custo, de acordo com os preceitos da boa governança, segundo os quais o gasto social deve ter alta abrangência e não ultrapassar o valor monetário de ingresso mínimo, sob pretexto de não ser um desestimulador ao trabalho. Porém, pensar sob a lógica do baixo custo em longo prazo não parece alcançar os problemas estruturais da pobreza. Levantamentos do IBGE e PNAD (2007, 2008) têm demonstrado que a experiência “exitosa” do Bolsa Família se deve sobretudo à dependência de associação com os benefícios previdenciários não contributivos (Aposentadoria Rural e Benefício de Prestação Continuada) atrelados à ampliação dos benefícios da previdência definidos por um piso de valor correspondente a 1 SM.

Não se pode, portanto, ignorar o fato de que a centralidade institucional das políticas sociais não são processos condicionados unilateralmente pelas agências internacionais, mas diz respeito a processos políticos mais amplos, que não se confundem com as proposições de um receituário político hegemônico. No caso

argentino, as práticas de participação popular em “*talleres laborales*” de grupos de vizinhos ou gremiais, centros de mães e “*comedores populares*” ou “*comités del vaso de leche*”, incluindo os movimentos de rua (*mobilización callejera*) são práticas às armadilhas das exigências do mercado, que pela falta de emprego, renda e trabalho, levou ao surgimento de estratégias de economias paralelas de sobrevivência, chamadas por Anibal Quijano “*economía popular*”. Para Quijano estas práticas incluem pequenas empresas auto-gestionárias, “*microtalleres productivos*” que podem ser encontrados tanto no Chile como na Argentina, nos anos setenta, originadas das “*ollas comunes*” dos operários que cozinham e comem em grupo e que, em função da dificuldade alimentícia entre as famílias dos grevistas, organizam cozinhas e comedores coletivos em lugares públicos para dar visibilidade e pressionar os patrões e o Estado. Aos poucos, descreve, os comedores se popularizaram entre os desocupados urbanos e promoveram café da manhã nas escolas de crianças pobres, que receberam o nome de “*gotas de leche*”. (QUIJANO. *La economía popular y ...* Op.cit. pp.118-9).

O sociólogo Manuel Jacques Parraguez, vice-Reitor da Universidad Bolivariana, recusa as teorias que vêem a questão da gestão local dissociada da importância do planejamento intersetorial das políticas de governo para aplicação dos planos sociais. Considera, entretanto, somente haver mobilização social nas zonas articuladas pelos Estados, o que não significa tratar-se de um campo neutro mas muito pelo contrário. Tão pouco exclui a possibilidade de políticas sociais desarticuladas do núcleo duro das políticas públicas, espaço por excelência das tensões teóricas em construção da agenda político-social governamental integrada. Este é um ponto de inflexão que nos afasta da interpretação de que a sociedade civil organizada é sinônimo de movimento espontâneo anti-Estado, porque expresso por multidão. Na clivagem tencional de dois pólos antagônicos radicalmente separados (Estado e sociedade ou nação comunitária, argumento de algumas ONG's) é difícil apreender a complexidade pela qual os discursos políticos se mesclam aos discursos das sociedades civis pela hegemonia de espaço, incluindo a participação polifônica das várias experiências políticas de descentralização apropriadas e reivindicadas, no Brasil, pelo próprio PT, como porta-voz desta acepção mais ampla e depois expandida às comunidades solidárias idealizadas por outros partidos políticos (caso do

PSDB). Nesse sentido, responderia Parraguez, o modelo participativo poderá estabelecer esta interdependência, porque constrói sobre as bases horizontais do cooperativismo zonas de afeição mútua, mobilizadora das ações concretas da comunidade na vivência de situações cotidianas. Mas depende ainda da mobilização social para a defesa de direitos reivindicados através de grandes deslocamentos humanos (as marchas e manifestações bolivarianas) que penetrem no espaço de articulação da negociação das zonas de afeição do Estado. Para ele, a importância da municipalidade neste processo permite a desconcentração e descentralização na planificação das políticas públicas sociais. (PARRAGUEZ, M. J. “Modelo de participación por afección: un modelo para el desarrollo de la ciudadanía local”. 2003. Online).

No caso brasileiro, alguns Municípios realizaram algumas experiências bem-sucedidas de participação popular descentralizada e organizada do poder local, que incluem programas anteriores de distribuição de renda, na tentativa de incorporar o elemento social (solidariedade) no campo do político.¹⁴¹ Assim, a participação popular e a presença da introdução de alimentação (merenda escolar) nas escolas públicas, voltadas para crianças de baixa renda, e posteriormente as distribuições de leite e hortas comunitárias incentivadas por governos estaduais e municipais, bem como a construção de casas populares que utilizam os mutirões comunitários. Trata-se da permanência dos antigos costumes de solidariedade comunitária dos povos indígenas ameríndios, praticados ao longo de sua história e anterior às agências internacionais e seu receituário de programas sociais. Entre os programas mais importantes, os Planos de Ação Comunitária (PAC I e PAC II), implementados no Município de Piracicaba (gestão João Hermann Neto, 1976-1983), representou um canal permanente e direto de comunicação com a população, realizando mais de 4.600 reuniões comunitárias somente nos 3 primeiros anos de governo.

O PAC introduziu, em plena ditadura militar, um amplo Programa de atenção primária voltado para a saúde das famílias (medicina de família) e para a atenção de educação integral de crianças e adolescentes, da pré-escola à

¹⁴¹ Infelizmente a experiência bem sucedida de Piracicaba não teve continuidade quando alterado o jogo local de poder, o que reforça a necessidade de se distinguir os conceitos de República das práticas substantivas de exercício da cidadania democrática participativa. (HERMANN NETO, João. Org. *Democracia feita em casa-II*. Brasília, DF: 1985). Também a experiência de renda-mínima de Campinas é precursora do atual programa de renda mínima e Bolsa Família.

conclusão do 1º grau - CEPEC-Centro Polivalente de Educação e Cultura, público e gratuito, unindo creche (mães que trabalhavam) e o maternal de crianças de 0 a 3 anos (Secretaria de Promoção Social/AS/Desenvolvimento Social). Crianças de 6 até 11 anos eram atendidas em atividades sócio-educativas complementares à escola, após o período de cada turno das aulas regulares, função da rede pública estadual. As crianças de 0 a 6 anos, porém, permaneciam nos CEPECs em período integral. Estas medidas incluíam alimentação completa e cursos profissionalizantes após o horário escolar para adolescentes acima de 16 anos. Os CEPECs ofereciam abriam a estrutura de lazer nos finais de semana e horário ociosos, abertos não só para as crianças e adolescentes, cujos vínculos se mantinham até os jovens se formalizarem no mercado de trabalho, como ainda para as famílias e a comunidade.

Os dois segmentos-alvo do programa, entretanto, recebiam alimentação completa diária, como medida de redução à desnutrição e à carência alimentar, e as mães aulas de aproveitamento de alimentos e de nutrição. Em 1983, quando da passagem do governo para outro gestor, o programa havia retirado todas as crianças e adolescentes das ruas de Piracicaba. A Prefeitura ainda realizou um amplo programa de infra-estrutura e construção de moradias populares (CECAP/PROFILURB), fornecendo os materiais necessários para a construção das casas pelos futuros moradores, com acompanhamento social e técnico adequado.¹⁴²

As experiências locais municipais brasileiras são múltiplas e não existe um levantamento documental de todos os programas implementados no Brasil desde os anos cinquenta até o início dos anos 1980, quando diversos políticos se auto-intitularam “pais” de experiências que foram heterogêneas e múltiplas. Porém, os Planos de Ação Comunitária de Piracicaba (PAC I e PAC II) talvez tenha sido a primeira experiência ampla, a nível municipal intersetorial, integrando saúde, educação, capacitação profissional e cidadania política, viabilizando a participação popular (empoderamento) da população por meio de assembléias realizadas entre moradores e agentes da Prefeitura.

¹⁴² Era prioridade do I Plano de Ação Comunitária de Governo, criar canais permanentes e diretos de comunicação com a população; educação da pré-escola ao 1º grau; saúde e saneamento básicos; transportes coletivos; habitação popular; abastecimento. As experiências iniciadas com o PAC I foram sucedidas pelo PAC II, que deu continuidade à gestão democrática de Piracicaba até 1983. (Idem. Idem: 63-149).

Experiências municipais se espalharam pelo país, mas alguns estudiosos da área de educação consideram ter sido Piracaba modelo das experiências sócio-educativas incipientes ao atual formato sócio-educativo brasileiro, anterior às experiências de Campinas e aos CIEPS do Rio de Janeiro, construídos no governo de Leonel Brizola. De qualquer maneira, experiências como a de Piracicaba, Campinas, Lages, Porto Alegre e outras cidades brasileiras mostram o pano de fundo de encaminhamento das gestões de poder local e as experiências descentralizadoras no Brasil, cujo discurso mundialmente foi sendo modulado e incorporado pelos organismos internacionais. (FARIA, A. L. G. “Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica”. 2005; FARIA, & MELLO, S. A. “Educação infantil e política no Brasil: relato de uma experiência”. 1995: 133-46).

Como os exemplos indicam, pensar em políticas sociais pela via dos benefícios não contributivos envolve também uma distinção de relevância que diz respeito à diferenciação entre Política de Estado e de Governo, governança e governabilidade. Nesse sentido, a visão intersetorial mais inclusiva não se restringe às práticas comunitárias tradicionais de autoconsumo, nem se encontram à margem do capitalismo, porque interligadas, formal e informalmente, através de uma pactuação federativa (entre entes locais, regionais, estaduais, federais) de caráter republicano universalista. Responsabilidade coletiva com a res-pública nacional (bem comum) de pactuação descentralizada reunindo os especialistas em torno da questão da oferta de serviços, demandas sociais e cumprimento constitucional, para além do realismo limitado às oportunidades do possível.

CAPÍTULO 7º

A QUESTÃO SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

AVANÇOS, RETROCESSOS E MUDANÇAS

7.1. O ATOR POLÍTICO TRANSFORMADO EM ATOR SOCIAL

A força política, que marca a ascensão de Luis Inácio Lula da Silva ao poder (01/01/2003), é uma frente ampla composta por diversos partidos tanto de esquerda como por um leque de partidos de amplo espectro político, envolvendo largos setores da sociedade, associados a empresários e burguesia nacional, sindicatos, classe média e trabalhadores, que levaram à vitória o Partido dos Trabalhadores e seus coligados. Desde sua fundação e, sobretudo nos anos 90, o PT se articulava como a maior frente centro-esquerda do país. O programa renda mínima (2002), de transferência monetária direta para as famílias vulneráveis, as experiências descentralizadoras de Orçamento Participativo (Porto Alegre e São Paulo), as práticas de poder local e os Fóruns Sociais Mundiais, associados ao programa Fome Zero, sob a promessa de que todo brasileiro em seu governo realizaria as *“três refeições diárias e nunca mais passaria fome”*, compusera o pano de fundo da articulação social do PT para a eleição de Lula, na articulação do pacto social da democracia “da massa”.

Por outro lado, o lançamento da campanha contra a fome em 2002, ratificada na Conferência Nacional do Partido e propugnada na “Carta ao Povo Brasileiro” (2002), pactuava as insígnias *“do novo contrato social”*, expressão da nova fase petista. De fato, na *Carta ao Povo Brasileiro*, de 2002, a mudança das novas insígnias partidárias já estava colocada em consenso com a chamada “Reforma do Estado” e a necessidade de focalização do programa político nas políticas sociais de renda condicionados. Em discurso, Luis Inácio Lula da Silva então candidato à Presidência da República, firma os novos compromissos:

“O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de *criar um*

amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. [...] Aqui ganha toda a sua dimensão de uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar. Reforma tributária, a política alfandegária, os investimentos em infra-estrutura e as fontes de financiamento públicas devem ser canalizadas com absoluta prioridade para gerar divisas. [...] Estamos conscientes da gravidade da crise econômica. Para resolvê-la, o PT está disposto a dialogar com todos os segmentos da sociedade e com o próprio governo, de modo a evitar que a crise se agrave e traga mais aflição ao povo brasileiro. [...] O caminho da reforma tributária, que desonere a produção. Da reforma agrária que assegure a paz no campo. Da redução de nossas carências energéticas e de nosso déficit habitacional. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista e de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública [...]” (SILVA, Luis Inácio da. *Carta ao povo brasileiro*. São Paulo, 22/06/2002. On_line. Grifos nosso).

Mais à frente dá o tom da campanha, de claro compromisso pelo pacto da aliança com as forças que o apoiam:

“Como todos os brasileiros, quero a verdade completa. Acredito que o atual governo colocou o país novamente em um impasse. [...] em 1998, o governo, para não admitir o fracasso do seu populismo cambial, escondeu uma informação decisiva. A de que o real estava artificialmente valorizado e de que o país estava sujeito a um ataque especulativo de proporções inéditas. [...] *O caminho para superar a fragilidade das finanças públicas é aumentar e melhorar a qualidade das exportações e promover uma substituição competitiva de importações no curto prazo*”. (Ibidem. Ibidem. Grifos nosso).

O desdobramento da nova orientação política, em que contribuíram inúmeras experiências descentralizadoras para um modelo de proteção social mais universalista, foram sendo abandonadas, incorporando nos discursos a focalização do mercado, na reafirmação de um novo *New Deal* social, dualizado. Todavia, as questões consensuais mais universalistas como atenção básica à saúde e à educação foram mantidas e algumas experiências descentralizadas anteriores foram encampadas em um só Programa unificado, o Bolsa-Família. Também o projeto dos benefícios focalizados às populações vulneráveis, de

maneira quase consensual atuava como complemento hegemônico das agendas políticas de esquerda e de direita. Transversal às insígnias do Programa do PT, o novo governo optou pela visão pragmática da política re-figurada de que não seria mais possível alçar projetos políticos transformadores de base social de ampliação cidadã, para além da proposta do Programa Bolsa-Família.

No debate público de outubro de 2001, no Instituto da Cidadania, coordenado pelo ex-ministro Graziano da Silva, o consenso de que a segurança alimentar é um direito conjugado à política estrutural de redistribuição de renda, seria o ponto de inflexão para a instauração do Programa Bolsa Família. Articulações tensas que se deram pelo alinhamento consensual dos programas já inflexionados desde os projetos Alvorada e Comunidade Solidária, do governo anterior. De fato, um dos momentos marcantes da integração institucional das políticas sociais, o “*aggiornamento*” pertinentemente reconhecido por FHC da questão social, propugna a adaptação da crítica social à “*realidade possível do neoliberalismo*”. Conforme analisado por Maria Carmelita Yazbek (2004), Lula marca posição ao propor a distribuição emergencial de alimentos em interface com a assistência social pelo mínimo social, embrião da consciência de cidadania que define o padrão básico de civilidade para proteção e inclusão dos segmentos vulneráveis. (YASBEK, “O Programa Fome Zero...”. Loc.cit. pp.103-4).

Para André Singer, o realinhamento político que levou Lula à vitória, se encontrava não só nos votos decisivos dos extratos do eleitorado de baixíssima renda, transformando a classe média como parte de “*todos os ricos que não pertencem a esta classe emergente*”, mas também “*pelo combate à desigualdade dentro da ordem*”. Citando o *18 de Brumário de Luís Bonaparte* (de Marx), escreve:

“[...] a projeção de anseios em uma força previamente existente, que deriva da necessidade de ser constituído como ator político desde o alto, é típica de classes ou frações de classe que têm dificuldades estruturais para se organizar. A natureza do vínculo esclarece por que o surgimento sempre causa surpresa. Como eles ‘não podem representar-se, antes têm que ser representados’, aparecem na política como raio em céu azul, uma vez que surgem de cima para baixo, sem aviso prévio, sem a mobilização lenta (e barulhenta) que caracteriza a auto-organização autônoma das classes subalternas quando ela se dá nos

moldes típicos do século XIX, isto é, dos partidos e movimentos de classe”. (SINGER, André. “Raízes sociológicas e ideológicas do Lulismo”. 2009: 88-9).

Ainda, segundo André Singer, a exemplo do populismo pré-64 que não considerava o alinhamento de forças uma hegemonia às avessas, “*a igualdade não requer um movimento de classe auto-organizado, que rompa a ordem capitalista*”. Sob este aspecto, afirma, o lulismo soube usar o discurso do Estado popular contra as elites antipovo. (Ibidem. Ibidem: 102). Ou seja, a ascensão do lulismo no primeiro mandato indica que o candidato soubera captar os efeitos perversos das políticas anteriores, que levaram à desestruturação econômica dos diferentes extratos da classe assalariada (incluindo a classe média), ampliando o campo da oposição. Mas também aliado aos extratos sindicais e empresariais nacionais, não circunscritos a São Paulo, pela política de alianças, na pactuação de novos compromissos federalistas. Sem embargo, a aliança com o vice-presidente José de Alencar, representante de diferentes setores empresariais, e a própria institucionalização de segmentos da sociedade civil no campo das oportunidades (mercado), já havia modulado o discurso hegemônico do “realismo pragmático” ou da “hegemonia às avessas”, que o faz abandonar o interior da discursividade crítica que o identificava com a ideologia de esquerda e se filtra em outros discursos intermediários, impondo sua hegemonia de poder através da palavra “social”. Uma Terceira Via, que para Emir Sader não se confunde com a de Tony Blair. É a nova face social-liberal petista que dissocia as questões sociais das questões democráticas, onde a primeira se sobressai pelo radicalismo do esvaziamento discursivo da segunda. (SADER, *El nuevo topo*. Op.cit. pp.144, 194-5).

Nesse enquadramento, o terreno político, sempre ambivalente, desloca as políticas públicas apresentadas em discursos que tentam esvaziar as arenas dos embates de seu sentido social substantivo mais profundo. Também definido pelo aumento do trabalho formal sem melhoria de capital técnico-especializado, pela expansão do mercado interno por meio do aumento do consumo de massa e pelos programas de micro-crédito sem reforma agrária, pela retração dos gastos em saúde e educação, e aumento da focalização para atender às necessidades das populações vulneráveis. No próprio discurso desmobilizador dos movimentos sociais, renova-se o pacto da modernização desenvolvimentista destrutiva com a

política financeira e, na prioridade pelo social, esvazia-se o discurso da democracia sem impedimentos, cujo valor interiorizado, em suas formas de representação pelo espaço de disputa interna de poder, é o campo privado da corrupção circunscrita aos assuntos internos da casa democrática do Planalto Central. Daí nos perguntarmos qual o alcance real do Programa Bolsa Família. Segundo dados fornecidos por diferentes institutos, o programa PBF beneficiou no primeiro mandato do governo Lula mais de 11.039.571 famílias e atingiu 47 milhões de brasileiros, acrescentando mais de 20% de renda ao orçamento familiar de muitos beneficiados.¹⁴³

Para autores como Robert Reich, é dispensável ao *devenir* democrático sua separação do capitalismo por uma guarda atenta sobre a fronteira entre os dois, estabelecendo um equilíbrio entre interesses dos consumidores, investidores e cidadãos. Para ele o supercapitalismo se define pela ilusória rendição da jamais tênue democracia de empresa cujo limite se encontra nos discursos acerca da “responsabilidade empresarial” que “nada pode fazer pelo social”, sem impor uma compensação aos consumidores (preço) e aos investidores (rendimentos). Nesse sentido, para Reich, a chamada “responsabilidade social das empresas” encontra-se (eticamente) na etapa mais difícil da democracia, que é “pensar o justo na esfera política”. Eis seu limite, onde os princípios são somente princípios e a concreta política corporativa se sobressai na pequena chama democrática. (REICH. *Supercapitalisme*. Op.cit. pp. 182-3; 242).

O quadro aponta para a complexidade em se abordar os limites das políticas sociais envolvendo o Programa BF. O embate das medidas estruturais de governo de longo alcance ou às medidas conjunturais, é fundamental para a apreensão das realidades estudadas. A aceitação provisória do termo *assistencialismo*, porém, não implica no desconhecimento dos poucos avanços alcançados em relação à pobreza brasileira e sim no reconhecimento dos vários mecanismos de reprodução da pobreza, que não parecem superar a necessidade de inserção das populações vulneráveis dentro do aparato produtivo das estruturas econômicas atuantes. Ou seja, a construção de um sistema de oportunidades que deve incluir a expansão de outras estruturas e condicionantes

¹⁴³ Lembra-se que o Programa Bolsa-Família não desmobilizou os programas anteriores mas, ao contrário, unificou-os. Em 2003 já havia 10 milhões de famílias recebendo benefícios dos diversos programas que originaram o Bolsa-Família.

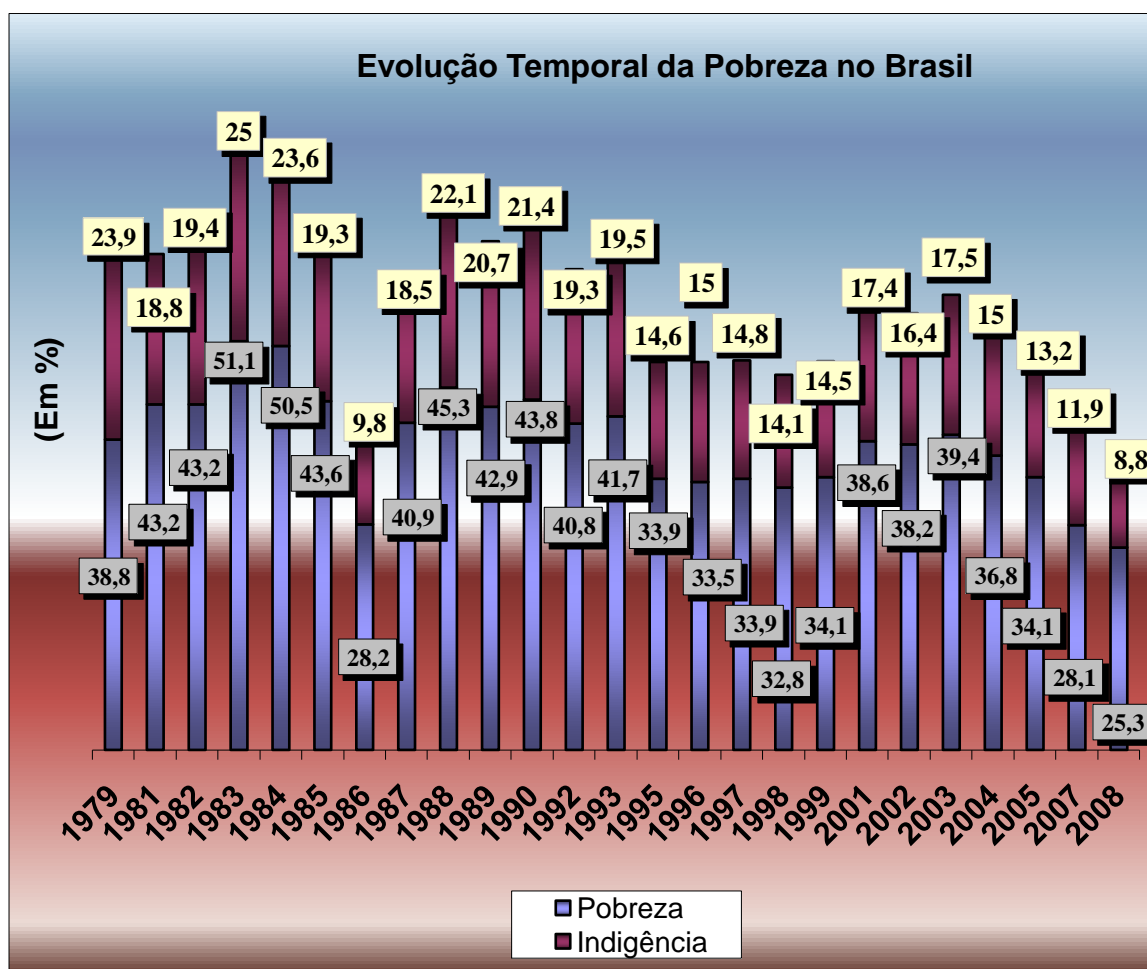
sociais, tais a melhoria em educação e saúde, e a inserção mais efetiva da população-alvo do programa nas oportunidades oferecidas pelo mercado de trabalho etc.

7.2. ALGUMAS DIMENSÕES ESTATÍSTICAS

Vera da Silva Telles (2009), refletindo sobre as ambivalências do terreno político, atravessado por *“programas de combate à pobreza que desativam o campo político da luta contra as desigualdades e esvaziam o sentido político das formas coletivas de participação democrática local pela captura das diversas práticas associativas na lógica gestionária de programas sociais”*, afirma que passa pela própria mercantilização urbana a responsabilidade social de uma trama associativa que vai ocupando diversos ancoramentos de responsabilidade pública, transferida para a comunidade e a família, ONGs e filantropias empresariais, afetando inclusive a administração técnica dos encargos desta responsabilidade em interface com o próprio Estado, no esvaziamento e neutralização do campo democrático. (TELLES. “Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos”. Loc.cit. In: FLEURY. Op.cit. pp.409-10). Nesse sentido, considerando que a dimensão estatística da evolução da queda da desigualdade não pode ser analisada sem considerar as macrodimensões políticas, econômicas e sociais vistas em seu conjunto, a dimensão estatística da queda dos índices de desigualdade do governo Lula permite dimensionar os impactos do Programa Bolsa-Família.

A pesquisa realizada pelo IPEA, no início de 2000, atualizada e completada por nós com dados mais recentes deste Instituto e do IBGE, para os anos posteriores, tornaram possível analisar a evolução temporal da desigualdade de renda brasileira dos últimos 22 anos (1977-1999). Tomando a análise das séries históricas da queda da desigualdade no Brasil, no período compreendido entre 1977 a 2008, podemos observar algumas alterações na composição do número de pessoas pobres e indigentes no Brasil. (Gráfico 1, abaixo).

GRÁFICO 1
EVOLUÇÃO TEMPORAL DA POBREZA NO BRASIL



Fonte: Dados recolhidos de 1979 a 1999, IPEA (2000); de 2001 a 2005. IPEA 2006; IPEA 2009.¹⁴⁴

De maneira geral a análise do gráfico demonstra que as oscilações dos índices de pobreza e indigência se mantiveram mais ou menos lineares durante os últimos 30 anos. Com exceção de alguns períodos declinantes em 1986 (pobreza descendeu para 28,8% e indigência para 9,8%), quando o Plano Cruzado de José Sarney reajustou os salários mínimos acompanhando a inflação

¹⁴⁴ As estimativas de 1979 a 1999 foram retiradas do capítulo “A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil”, elaborado por Paes de Barros, Henriques e Mendonça. In: HENRIQUES, R. (Org. *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. 2001: 24. Para os autores, a variável endógena ‘linha de indigência’ foi construída com base na estrutura de custos de uma cesta alimentar regionalmente definida segundo as necessidades de consumo calórico mínimo (2.200kl) para manutenção de um indivíduo e a linha da pobreza foi calculada como múltiplo da linha de indigência, considerando outras variáveis dos gastos mínimos em conjunto com a cesta alimentar (vestuário, habitação e transportes). Os dados do PNAD de 2000 a 2009, entretanto, sofreram significativas modificações na metodologia da pesquisa.

do período. Em 2008, final do mandato de Lula (2009), os índices se aproximam ao patamar de 1986, representando 25,3% da população brasileira definida como pobre e 8,8% da população indigente. Por si só estes dados não podem ser descolados do período de estabilização econômica brasileira pós-Fernando Henrique Cardoso, nem são suficientes para isoladamente se auferir, conforme alguns analistas econômicos afirmam, que o Programa Nacional Bolsa-Família é o grande responsável por esta queda.

Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça (2000) analisando o início dos anos 2000, afirmam que “*a evolução da magnitude e natureza da pobreza e da desigualdade do Brasil*”, devem ser vistas de maneira inter-relacionada por dimensões causais referentes à distribuição de renda, oportunidades sócio-econômicas etc, inseridas em estratégias de crescimento econômico. Segundo os dados, entre 1977 e 1999 o número de pobres aumentou, representando incremento de 13 milhões de pessoas pobres e miseráveis compondo o quadro de novos pobres. A partir do final da década de noventa, dos 41 milhões de pessoas pobres (1977) alcançamos 53 milhões de pobres (1990), independentemente da questão do crescimento ou diminuição demográfica da composição de sua população. (Idem. Idem: 20).¹⁴⁵

Sem ignorar que 77% da população mundial têm renda *per capita* inferior à do Brasil, os autores demonstram que esta posição relativa se deve à natureza concentradora de riqueza do país, e consideram ser central ao país determinar se existe “*dotação de recursos*” suficientes para erradicar a pobreza. Consideram negativa esta afirmação já que, segundo dados do IPEA, em 2000 seriam necessários cerca de “*R\$ 6 bilhões de reais ou 2% da renda familiar total para retirar da indigência o limite extremo da população pobre ou, ainda, R\$ 33 bilhões*

¹⁴⁵ O termo indigência foi substituído por pobreza extrema, definida regionalmente segundo a média regional para a pobreza (a partir de 2001) de R\$ 187,50 e pobreza extrema de R\$ 93,75 reais. Em 2000, no governo FHC, a metodologia de medição da pobreza foi modificada. Em 2006 vários institutos de pesquisa modificaram sua metodologia e passaram de maneira mais prevalente a adotar o critério definidor do parâmetro de classe, segundo padrões do modelo das pesquisas de mercado (classe A, B, C,D e E). O Brasil não segue à risca a metodologia do Banco Mundial, que define a pobreza extrema ou indigência segundo o padrão de indivíduos que ganham menos de 1 dólar (\$USD) por dia. Também considera ser esta tabela meramente ilustrativa, já que modificações metodológicas levam a distorções estatísticas, que alteram os padrões e médias da pobreza e indigência para cima ou para baixo, dependendo ainda de relevância por amostragem. O próprio IBGE ainda não completou o levantamento Censitário da população brasileira (2010), que será significativo para auferir os avanços do governo Lula.

(7% da renda das famílias) para atingir uma meta mais ambiciosa”, afirmam. (Id. Id. pp.29-30).¹⁴⁶ Páginas adiante, concluem,

“Encarar a realidade atual brasileira nos permite considerar, portanto, que a pobreza reage com maior sensibilidade aos esforços de equidade do que aos aumentos do crescimento [econômico]. A alternativa, aparentemente difundida entre vários especialistas, do modelo culinário do ‘crescer o bolo para depois distribuir’ ou, então, a sua versão mais refinada do ‘crescer, crescer, crescer’, entanto via única de combate à pobreza, parece sucumbir à inércia do pensamento, e deve, no mínimo, ser relativizada. Talvez a sociedade brasileira possa ousar, com responsabilidade, definindo a busca pela maior equidade social como elemento central de uma estratégia de combate à pobreza.” (Id. Id. p.43).

Para Ricardo Paes Barros *et al.*, a questão estratégica das políticas de inclusão são definidas por um desenho institucional de uma prioridade política redistributiva dos capitais físico, humano, de terra, mais do que programas compensatórios de distribuição de renda. (Id. Id. p.46). A partir de 2003, entretanto, observa-se que a orientação do IPEA começa a se afastar desta assertiva central, focalizando a análise na relevância dos programas de transferência monetária para pobreza como impulsionador central do aumento substantivo da renda.

Também no início do governo de Luis Inácio Lula da Silva, os reflexos anteriores podiam ser sentidos respectivamente pela elevação da pobreza representando 39,4% da população brasileira pobre e 17,5% da população indigente, totalizando 56,9% do total da população brasileira no período. Entretanto cabe observar que, na questão do crescimento da renda, alguns estudos recentes não convergem com a tese de que “fazer crescer o bolo” permite repartir a riqueza. Em estudo de 2007, Antonio C. Macedo e Silva analisa a convergência entre desigualdade e economia global. Para ele “*a convergência dos níveis de renda per capita só ocorre sob condições bastante estritas e cuja seriedade não pode ser seriamente defendida*”. (SILVA, C. A. M. Texto de

¹⁴⁶ No que se refere ao PIB propriamente dito, o valor corrente do PIB do Brasil, em 2000, foi de aproximadamente R\$ 1.089 trilhão; em 2009, R\$ 2,889 trilhões de reais (IBGE). O FMI, entretanto, calculava o PIB de 2008 em US\$ 1.575.151 milhões de dólares (10ª posição mundial PIB), seguido do Canadá (US\$ 1,501,329 milhões), Índia (US\$ 1,159,171 milhões), México (US\$ 1,088,128 milhões), Austrália (US\$ 1,015,217 milhões) e Argentina, 28ª posição mundial, com US\$ 328,465 milhões. O FMI lista o total do PIB de 191 países. (WORLD BANK. *World Development Indicators database*. Janeiro 2009. Online).

discussão, “*Convergência e desigualdade na economia global*”. 2007: 29). Ou seja, a idéia do *mainstream* de que o processo natural do crescimento econômico eleva a renda, só pode ser defendida em convergência incondicional com a inclusão da população no trabalho. Outro tendão de Aquiles, que diz respeito à disponibilidade do próprio acervo tecnológico mundial distribuído proporcionalmente ao crescimento do progresso técnico. Segundo Macedo, o caso brasileiro é típico de um país que de 1960 a 2004 teve um crescimento econômico inicial inferior à média global, mas obteve crescimento médio da renda per capita (PPP) de 2,0%. No caso, de 1960-1980 o Brasil obteve um resultado mais favorável do que no período posterior. Claro que a dimensão de um país em relação à população também é importante. No desenvolvimento econômico, porém, os cálculos e os resultados contidos na pesquisa de Macedo, avançam importantes conclusões: a) disponibilidade de recursos não gera necessariamente inovação tecnológica; b) nem todos os países se beneficiam das tecnologias disponíveis no mercado; c) o preço pago pela compensação do repasse tecnológico não é um bem público difundido por igual; d) a idéia de longo prazo não converge necessariamente para a taxa g de crescimento da renda per capita. (Idem. Idem: 1-59).

Dados divulgados no jornal *Folha de São Paulo* (2008) indicam que a partir de 2001 os índices de desigualdade de renda no Brasil passaram a sofrer um declínio continuado. Entretanto, ao considerar os dados fornecidos pelo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) de 2008, observa-se que os índices de desigualdade brasileira permanecem mais elevados do que os de países como o Uruguai (47^a), a Argentina (46^o posição) e o Chile (40^a), que alçam melhores posições que o Brasil (70^a posição). Não que estes indicadores não sejam passíveis de erros, já que o IDH se mede pela confiabilidade dos dados fornecidos pelos dados oficiais de governos. Entretanto eles servem como parâmetro mais ou menos sensível aos avanços dos padrões de desigualdade mundial.¹⁴⁷

O consultor e coordenador do Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, o brasileiro Flávio Comin, afirma que o Brasil tem se mantido mais ou

¹⁴⁷ Considere-se com atenção a metodologia e os dados indicadores desses países, que fornecem dados muitas vezes repetitivos e nem sempre corretamente atualizados aos institutos e organismos internacionais, sem terem levantamento histórico como o Brasil, através da seriedade dos dados e censos do IBGE.

menos na mesma posição desde 2005-2006 (68º e 69º), se comparado com o crescimento do IDH iniciado a partir de 2000 (73º). Em relação aos últimos anos, em 2008 o Brasil sofreu uma ligeira queda da desigualdade, atingindo percentual superior (69º), mas entre 2006 e 2004 (65º) obteve melhores resultados.¹⁴⁸ As variações médias do IDH não significam que a queda da desigualdade no Brasil seja um *ratio* constante ou definitivo, sem oscilações e muito menos que o programa Bolsa-Família no longo prazo seja capaz de elevar a renda da população brasileira de maneira mais ou menos definitiva. Nesse sentido, consideramos que a manutenção da média entre os países não reflete necessariamente melhoria das condições de renda (melhor distribuição) mas somente que a curva ascendente da desigualdade decaiu lentamente ou se manteve de maneira descontínua, numa mesma média inferior aos últimos 10 anos.

A exceção dos avanços se encontra na Argentina, que entre 2001 e 2004 mantivera-se na mesma posição (34º) e em 2008 decaiu para 46º posição. Os dados do PNUD, porém, não refletem índices qualitativos mais sensíveis, como aprendizado e qualidade de ensino. Mesmo a variável do PIB per capita (definido pelo PNUD pelo poder aquisitivo do ingresso medido em dólares) só considera as variações de preços constantes nos ajustes populacionais, sem captar as flutuações das mudanças da renda anuais (em situação de desvalorização cambial, por exemplo).

Quanto aos dados do INDEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos, da Argentina, em 2009 este instituto estimou que o extrato dos 10% mais ricos da população se apropriam de 32,9% da renda per capita, calculando a existência de 10.768 milhões de pessoas sem renda (43,8% da população). Entretanto, no

¹⁴⁸ O IDH é medido a partir do PIB per capita (medido em dólares internacionais pela Paridade do Poder de Compra PPC\$ de 100 a 40.000) inclui variáveis como saúde, segundo expectativa de vida ao nascer associado à taxa de mortalidade e alfabetização de adultos (com 15 anos de idade ou mais – 0 a 100%) e percentual de matrículas dos três níveis de ensino, sem considerar analfabetismo estrutural ou qualidade do ensino. O índice final medido por Gini, varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade. Na decomposição do IDH o Brasil tem um sub-índice de renda superior à média da América Latina, embora inferior à média mundial dos países avançados. Em esperança de vida supera a média global, mas não a média latino-americana, sendo que a Educação considera a frequência escolar. Nesta dimensão o Brasil se aproxima dos países ricos e se distancia da média mundial. Segundo o RDH de 2009, no índice de Pobreza Humana (IPH), o Brasil em relação a 135 países aparece na 43º posição considerando três aspectos: curta duração de vida (expectativa de vida menos que 40 anos), falta de educação elementar (taxa analfabetismo adultos) e falta de acesso a recursos públicos e privados (% pessoas sem acesso a água potável e % de crianças abaixo do peso recomendado). (ONU. PNUD. Online).

segundo semestre do mesmo ano (setembro), estes números baixaram drasticamente para totalizar 5,5 milhões de pobres e 1,6 milhões de indigentes. Ainda, segundo o INDEC, a redução de 1,5 milhões de pobres a menos em 2009, em relação a 2008, se deve a fatores endógenos ao crescimento econômico do país, como a estabilização dos preços dos alimentos básicos, pouco aumento do desemprego e elevação dos salários dos trabalhadores, aposentados e autônomos e expansão dos programas sociais (Plan Família e AUH-Asignación Universal por Hijo, que progressivamente estão substituindo o PJJHD).

No Brasil, segundo dados do IPEA, entre 2004 a 2009 o programa Bolsa Família beneficiou 12,4 milhões de famílias, elevando a renda de mais de 47 milhões de brasileiros. Em gasto social estes números representavam 28% do PIB do orçamento federal para políticas sociais (R\$ 3,5 bilhões de reais) em despesas com as famílias atendidas.

De qualquer maneira, os dados apontam a complexidade em se abordar os limites das políticas sociais de combate à pobreza, sobretudo considerando a não inexorabilidade dos dados estatísticos. O outro lado da análise, deve-se mencionar, os próprios Institutos de Estatística apesar de abandonarem os estudos definidores das classes sociais e mobilidade de classe, confortavelmente adaptaram o critério definidor do consumo dos institutos de Pesquisas de Mercado, por vezes abandonando o critério distribuição por *quintis da distribuição de ingresso* nas diferentes faixas da população, substituído por faixas de renda (classe de consumo), e não mencionam as pesquisas sobre as diferenças regionais de preço de consumo básico (cesta básica). Também ignoram nas análises a percentagem do 1% da população que compõem os estratos mais elevados. Apesar dos EUA e revistas como *Forbes* utilizarem o critério de perfil de riqueza e concentração de riqueza patrimonial do país, os estudos brasileiros e Argentinos da “*distribuição da riqueza nacional*”, tendem a excluir esta base, reveladora da intensidade da concentração de renda dos dados, incluindo somente a declaração de rendimentos. Portanto, não se pode falar em reforma fiscal equitativa sem incluir na repartição de renda estudos sobre as fortunas patrimoniais nacionais de grandes fortunas.

Segundo pesquisas da FGV, as faixas de rendimentos declarados de pessoas que passaram a serem os novos definidores dos padrões de vida da

população brasileira, podem ser divididas em: classe A e B, com rendimento do trabalho superior a R\$ 4.807 reais; classe C, definida pela faixa de renda entre R\$ 1.115 reais e R\$ 4.807 reais; classe D, cujo intervalo varia de R\$ 1.114 reais a R\$ 804 reais e classe E, abaixo de R\$ 804 reais. Incluem ainda pessoas que ganham 1 SM, ou seja R\$ 510 reais. (NERI, Marcelo Cortês. *A Nova Classe Média*. FGV/CPS, 2008: 8. Online). Utilizando a metodologia dos institutos internacionais *Latino-Barometro* e *Gallup World Pool*, Néri avalia que a nova classe C (de R\$ 240 reais a R\$ 923 reais per capita cuja renda familiar varia de R\$ 1.064 a R\$ 4.591 reais) é a que mais ascendeu, passando a compor, de 2004 a 2008, 22,8% da população brasileira, para afirmar: “desde 2002, a probabilidade de ascender da classe C para a classe A nunca foi tão alta e cair para a classe E nunca foi tão baixa como nos idos de 2008”. (Idem. Idem).

O autor analisa os símbolos que prefiguram a “nova classe C”, medidos pelos bens de consumo, acesso a casa, carro, computador, crédito, freezer, DVD, seguro médico privado, carteira de trabalho etc. Para ele, o principal motivo da ascensão se explica pela retomada do mercado de trabalho. A pesquisa, porém, só contempla as regiões metropolitanas brasileiras (Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte e Salvador). Os resultados apontados, pela metodologia utilizada por Neri, mostram a complexidade da não heterogeneidade da escolha metodológica das análises que permitem apreender a grande mobilidade das áreas urbanas brasileira, mas também a díade discursiva da “revolução da classe média”. Entretanto o autor declara sua opção em não aprofundar a questão da mobilidade social com outras variáveis, como curvas nas flutuações do emprego que se mantêm há mais de duas décadas, intercalando elevações e quedas nos padrões de renda, achatamento salarial decorrente dos ajustes de vários planos de estabilização, baixíssimo crescimento econômico das ofertas de emprego para os recém ingressos no mercado de trabalho, reestruturação produtiva, desverticalização da estratégia industrializadora substituída pelo setor de serviços e desemprego de longa duração, com fragilidade na proteção do sistema público de emprego, serviço precário, baixa formação profissional etc. Questões que já foram bem analisadas por Marcio Pochmann, Ricardo Antunes, entre outros.

Néri, porém, não realiza pesquisa comparativa das condições pelas quais o mercado de consumo e a variável ‘felicidade do consumidor’ se inserem nesta franja da população, nem o grau de endividamento por crédito pessoal da mesma parcela e que revelam a face populista dessas estatísticas. O próprio caso norte-americano foi exemplar em 2008, na crise de endividamento de enorme parcela da população americana, pelo sistema de crédito imobiliário que empurrou a mesma “classe média emergente” para piores condições de vida.

Nesse sentido, em matéria recente, publicada no Jornal *Folha de São Paulo* (“Crise piorou status de 4,2 milhões de brasileiros. Estudo aponta que pessoas da classe A/B foram jogadas a estratos menores de renda”, Caderno Dinheiro, B-5, 11/02/2010), aponta que o Brasil, sentindo o reflexo da crise econômica mundial, fez com que 4,2 milhões de brasileiros que faziam parte da Classe A/B fossem “jogados” em 2008 para as classes C, D e E, ao mesmo tempo em que outras 4,7 milhões pessoas da classe C ascenderam na pirâmide onde “quase 1 milhão deixou de ser pobre”. Após esta assertiva, o texto mais abaixo revela: “*Motor de consumo, a classe C perdeu 400 mil pessoas – é o saldo entre as que saíram do grupo e as que passaram a integrá-la*”. E dá continuidade à argumentação de ascensão social, apesar de revelar que entre os mais pobres, a classe E não encolheu em 2009, variando entre “17,68% e 17,42% e representando atualmente de 33 milhões de brasileiros”.

Sem embargo, na própria fala acima referida de Marcelo Néri, a crise “foi uma ressaca, uma pancada súbita”, afirmativa mais adiante desmentida pela conclusão de sua pesquisa, de que “no primeiro semestre de 2009, houve empobrecimento generalizado, com perda de renda em todas as classes”. O texto é exemplar da maneira pela qual a oscilação entre as diferentes classes se dá numa dinâmica, onde os percentuais se alteram rapidamente condicionados a diferença capital-trabalho, nos dando a medida “exata” da distribuição populacional no mercado de trabalho.

Robert Reich (2007) ao desmembrar a relação do *Supercapitalismo* cuja empresa Wal-Mart entre outras, incluindo os bancos que utilizam o dinheiro do cidadão-consumidor-pequeno investidor, sem consentimento dele, tornam o limite da democracia do supercapitalismo, “a não coletivização e repartição do bem comum”. Define produção de massa norte-americana como “a superioridade do

grande capitalismo sobre a produção e distribuição mesurada pelo poder de compras". (REICH. *Supercapitalisme*. Op.cit. p.27). Afirma,

"Na América, a democracia se manteve, e a nação se felicitou da força e da perenidade de seu sistema. A produção de massa em grande escala se faz crer que uma classe média numerosa e estável, reparte a democracia [...]. Os americanos consideram que é seu dever patriótico consumir [...]. A evidência, do fim último da democracia americana é a crença de um melhor nível de vida, que beneficie um número sempre maior de cidadãos". (Idem. Idem: 28).

Reich conclui que a tecnologia da produção em massa engaja tempo e capital, antecipando as necessidades de consumo. (Id. Id). Ou seja, se a definição de classe média de Neri se baseia no consumo das massas da população norte-americana, esta fetichização no máximo permite concluir que o acesso à produção massificada se expandiu ao custo do rebaixamento salarial e da precarização do trabalho, em ordem direta com a dependência dos mercados, situação que se afasta do caso americano porque a questão da cidadania no Brasil nem é pauta de mercado, porque a posição de classe transforma a classe C associada pejorativamente ao "cidadão classe C" ou à "ralé subcidadã" (Jessé Souza). Por isso encontra-se no limite discursivo do encaminhamento desse gênero de análise. É o que mostra o exemplo da inflexão da pobreza reduzida em 1986 (Gráfico 1), onde os dados da evolução temporal da pobreza no Brasil indicam que a queda da desigualdade vem acompanhada de períodos (mais ou menos constantes) de elevação da economia (Plano Cruzado), determinando os limites artificiais do virtuosismo celebrado como resultado dos atuais programas sociais.

Amaury de Souza & Bolívar Lamounier, *A Classe Média brasileira* (2010), em análise mais cautelosa do atual cenário social, reconhecem que o capital social da classe média tradicional é superior ao das classes C, D e E, mas também consideram o fenômeno da mobilidade estrutural (ascensão social) "*uma realidade independentemente do nível educacional*". Escrevem que a elevação desta nova classe não se deve a fatores como capacitação técnica e profissional, e muito menos ao "*preparo para o exercício das funções ocupacionais do mercado de trabalho*." Também consideram que o extrato ocupacional dos segmentos mais elevados (grandes empresários, profissionais liberais e executivos) se expandiu de 6,9% (1996) para 7,3% em 2006. No setor médio

superior que abrange “outros profissionais de funções não manuais técnicas e administrativas”, também sofreu expansão, passando de 9,9% para 12,1% da população, associada à própria “*complexidade da economia e aparato governamental*”. Para os autores, o extrato médio-inferior (trabalhadores manuais em indústrias tradicionais e serviços e médios proprietários rurais) também elevou sua composição de 26,5% em 1996 para 27,2% em 2006. O problema da retração, porém, continua a se associar aos extratos mais baixos, considerando os empregados em áreas vinculadas a serviço doméstico e vendedores ambulantes, e no extrato baixo-inferior (trabalhadores rurais), que sofreram quedas respectivas de 13,3%, em 1996, para 12,6%, em 2006. Os dados também indicam queda de 20,8% (1996) desta faixa da população pobre, que caiu para 18,3% em 2006, sem significar necessariamente deslocamento ocupacional para uma posição ocupacional melhor. (SOUZA & LAMOUNIER. Idem: 164-5).

Souza & Lamounier associam a definição da nova classe média a um processo de “*mobilidade circular da troca de posições ocupacionais*” do próprio mercado, que provoca ascensão de alguns e queda de outras pessoas, incluindo novos processos de desconcentração industrial e urbanização (localização de indústrias em áreas descentralizadas) e que explicam parcialmente a queda de empregos dos trabalhadores rurais, por exemplo. Consideram ainda o conservadorismo da nova classe média igual a dos membros da classe média tradicional e em razão direta à “*falsa consciência de classe*”, cujos valores morais e culturais se dão pela valorização da competição e do mérito, mas também pela consciência de ser “*igual perante a lei*”, similar ao que ocorre com os extratos sociais mais elevados. (Idem. Idem: 8, 17, 19, 21, 33, 41, 45 e 48).

Nas entrevistas realizadas pelos autores, para divulgação do livro, a própria classe C tende a se perceber mais como classe baixa, embora a relação escalar entre critério ocupacional e auto-identificação de classe seja evidente (padrão de vida confortável além da sobrevivência). Nesse sentido “*o carro é o ícone de adesão desta classe média*”, afirmam, e “*casa própria não é sinônimo de habitação adequada*”. Também o acesso ao crédito, é a banalização (ou necessidade) do consumo de bens, onde a inadimplência e a contração de novas dívidas para saldar as antigas, é um ciclo vicioso, na crença que quanto “*maior a renda menor o endividamento*”. Com dados da pesquisa, Lamounier & Souza

afirmam no livro, o “*comprometimento é tal que quase metade das famílias de classe C, D e E teve dificuldades para pagar as compras a crédito e mais de um terço contraiu dívidas ou procurou trabalho extra para cobrir gastos em 2009*”. (Id. Id. p.164, ainda pp.8, 17, 19, 21, 33, 41, 45 e 48).

Pesquisa de Waldir Quadros (IE/UNICAMP, 2008) sobre o desempenho da estrutura de classes sociais brasileira, de 1995 a 2008, encaminha a discussão reforçando nosso argumento, ao demonstrar que se a economia brasileira ingressou em novo ciclo de crescimento do PIB (média de 4,5% ao ano) a partir de 2004, foi através de uma combinação da expansão do *piso salarial legal*, incluindo formalização dos contratos de trabalho, permitida pelos efeitos de recuperação do salário mínimo, provocando significativa melhoria nas condições sociais. O próprio crescimento do PIB se deu pelo desempenho do setor primário exportador e por uma estrutura industrial estagnada e penalizada pela política cambial e de juros, suprimindo elos das cadeias produtivas e reduzindo os efeitos dinâmicos no mercado de trabalho e nas oportunidades.¹⁴⁹

Quadros considera “o aprimoramento e ampliação dos programas focalizados de transferência de renda, com significativo impacto entre os miseráveis não diretamente beneficiados pelos ganhos do piso legal”. (QUADROS, W. A evolução recente da estrutura social brasileira. Novembro 2008: 3-4).¹⁵⁰ No entanto demonstra que se tomada como base a linha evolutiva dos canais de ascensão social, verifica-se a longo prazo uma relativa estagnação da ascensão social das camadas médias e alta da classe média. O que representa, afirma,

“uma barreira à mobilidade ascendente que torna muito difícil ir além da (sofrida) baixa classe média. Seguramente, este desempenho tem um forte efeito corrosivo

¹⁴⁹ Corroborar para esta análise o estudo inédito da Abimaq, *o Custo Brasil no período Lula (2009)*, que segundo análise compromete a competitividade brasileira em relação produtos da Alemanha e EUA encarecendo produtos brasileiros em 36,2%. Este custo se deve ao impacto dos juros sobre o capital de giro (7,95% superiores aos concorrentes internacionais e preços insumos básicos, 18,57% mais caros que a concorrente). Segundo Abimaq, “*corremos o risco de ver parte do setor produtivo transformado em montador, numa indústria que só tem casca e cujo conteúdo vem de fora*”. Estado de São Paulo. Caderno Economia, B, 8/03/2010. “Os exemplos da continuidade não faltam, basta analisar os dados”. Vide ainda: MARTINS, Carlos Eduardo. “O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas”. *Revista Katálysis*. 10 (1): 35-43.

¹⁵⁰ A metodologia utilizada na pesquisa de Quadros se refere ao IBGE/PNAD-2008. A faixa de rendimentos da PNAD define os miseráveis como aqueles indivíduos com faixa de rendimentos abaixo de R\$ 296 reais; massa trabalhadora de R\$ 296 a R\$ 593 reais; baixa classe média de R\$ 593 a R\$ 1.482 reais; média classe média de R\$ 1.482 a R\$ 2.965 reais e alta classe média os rendimentos acima de R\$ 2.965 reais. IBGE. “Síntese Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios”. 2008.

nas estruturas sociais, instalando exacerbando, entre outras patologias, o mais completo vale tudo na luta por um lugar ao sol. Toda plêiade de deformação daí decorrentes.” (Id. Id. p.8).

Conclui ser expressivo o processo pelo qual a circulação entre os vários estratos social ocorreu. Nesta modulação, afirma, inúmeras famílias se beneficiaram do período de expansão econômica mas nos casos de desemprego sofreram os contingenciamentos do rebaixamento social num descompasso que, apesar do ciclo expansivo do consumo provocado muitas vezes por crédito pessoal, deve ser relativizado.

“Neste sentido, o retrato de estagnação ocupacional esboçado anteriormente nos fornece apenas uma pálida idéia de sua real dimensão. [...] a disputa pela conquista de oportunidades insuficientes, numa época de frágeis refreios morais, parece ser mais bem caracterizada como uma verdadeira pororoca social, com concorrência selvagem entre os segmentos envolvidos.” (Id. Id. pp.8-9).

Para o pesquisador, a opção pelo consumo sujeito às bolhas do mercado, não se sustenta em longo prazo. Concorde-se com Waldir Quadros que o problema não reside em qualquer posição de elitismo sobre a aceitação da elevação do padrão da “classe C”, mas este período de ascensão deve ser relativizado. Os dados de 1981 até 2007, apresentados na pesquisa de Quadros, demonstram que quase não houve alteração no perfil dinâmico do percentual da massa trabalhadora e miserável, e o outro lado da questão reside em que as oportunidades criadas pela baixa remuneração são relativamente mais acessíveis à base da pirâmide (massa salarial). Quanto à mobilidade social da parcela populacional considerada a ‘massa de pobres e miseráveis’, ela atingiu 70% dos indivíduos que declararam rendimento em 1984 (PNAD). Portanto, desde 1983, exceto em 1996, o patamar se manteve em torno de 63% e 64% avançando até 2002, quando se eleva para 65% e avança em 2004 (63%), caindo até 2007 para a marca de 57%. (Id. Id. pp.10-1).¹⁵¹

¹⁵¹ Matéria sobre o estudo de desemprego de Waldir Quadros, entrevistado pela Revista *Carta Capital*, sobre a evolução do emprego e desemprego (1995-2008), permite apresar que na era da política cambial a massa total de ocupados ficou estagnada, variando de 69,4 milhões a 71,3 milhões. O Brasil perdeu mais de 1,2 milhões de postos com carteira assinada. E apesar do período Lula ter gerado emprego, o percentual mal cobre os ingressantes no mercado de trabalho. Entre 1993 e 2002 o total de desocupados subiu de 5,5 milhões para mais de 10 milhões e entre 2003 e 2008 caiu de 10,5 milhões para 8,8 milhões. No balanço geral os novos empregos com carteira assinada oscilaram entre a faixa dos 657.596 mil novos postos ofertados em 2000, sofrendo queda em 2001 para 591.079 mil, recuando em 2003 para 645.433. Somente em 2004 este quadro se modificou para 1.523.276 milhões e caiu em 2009 para 995.000. (“Desemprego ao estilo tucano.

Clemente Lúcio Ganz, utilizando dados do DIEESE, em artigo publicado no prestigioso jornal *Le Monde Diplomatique*, ed. Brasil, Dezembro 2008, demonstra que a elevação do desempenho econômico foi contínua e ininterrupta desde 1998 a 2008, quando a taxa de desocupação finalmente diminuiu nas regiões metropolitanas (média de 14,1%). Entretanto, segundo os dados, o crescimento da massa de rendimentos pelo aumento da ocupação é mais recente e se deve às políticas de valorização do salário mínimo e de transferência de renda, por meio do Bolsa-Família, e pela consignação em folha de pagamento (13º salário por exemplo) de crédito fácil ao consumidor. Neste último caso, o medo da “*economia de depressão é uma realidade*”, conclui. (GANZ, “Desemprego à vista. A crise gera expectativas sobre o futuro”. *Le Monde Diplomatique. Brasil*. São Paulo: 2 (17): 10-1. Dezembro 2008).

7.3. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: NOVA FASE DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O Programa Bolsa-Família surgiu no início do governo Lula em 2003, como um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, inicialmente definido por uma renda per capita de até R\$ 120 reais, através da transferência direta de recursos, cujo foco inicial se destinava à cobertura de 11,1 milhões de famílias pobres, incluindo incentivos e investimentos em capital humano e serviços complementares de educação, saúde etc. Na fase inicial de sua implantação, os esforços se concentraram na ação pública governamental intersetorial, incluindo a participação comunitária e controle social. Em 2005, o programa classificou 3,6 milhões de famílias segundo o rendimento, divididos em duas classes de renda familiar *per capita* – a primeira, até R\$ 50,00, e a segunda, renda maior que R\$ 50,00 até R\$ 100,00, tendo sido contempladas, em 2003, 11,3 milhões de famílias. (FONSECA, Ana Maria M. & ROQUETE, Claudio. “Proteção Social e Programas de Transferência de renda: Bolsa-Família”.

Ideologia. Ante a deterioração do mercado de trabalho nos anos 90, os ideólogos do PSDB culpavam os trabalhadores”. *Carta Capital*, 10/03/2010. v.15 (586): 30-1). No mesmo momento, segundo “Informe” do IBGE, 5,37% da faixa de jovens entre 18 a 24 anos, compõem o quadro onde mais de 1,2 milhões de jovens são ociosos, de um total de 23.242.000 jovens que não estudam, não trabalham, nem ajudam nas despesas domésticas. (Informe IBGE, de 10/10/2009. Online).

In: VIANA, A.; ELIAS, P. E. M; IBAÑEZ, N. *Proteção Social: Dilemas e Desafios*. 2005: 145).

Quanto ao impacto do Programa Bolsa-Família (PBF), segundo análise da CEPAL (2009), a legitimação dos programas de transferências condicionadas (PTC), elaborados a partir da agenda da ONU (Conselho de Direitos Humanos e Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), se encontra relacionada de forma estreita com a “*crise econômica, de direito e assistência social*” para “*garantia potencial*” de ajuda às pessoas que vivem em condição de miserabilidade. Segundo o relatório, entre os programas fornecidos, os PTC atingem, no conjunto dos países da América Latina e Caribe, a cobertura de 22 milhões de famílias. Porém o Bolsa Família do Brasil é o modelo mais consistente, com cobertura de 12 milhões de famílias, seguido pelo México, com 5 milhões (Plan Oportunidades). Esta realidade é indicativa de um cenário heterogêneo, que envolve progressividade do gasto social em políticas cujos fundos dependem do aporte fiscal direto do Estado. (CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. 2009. Online).

A referência do programa Bolsa-Família, presente nos discursos de organismos como FAO/ONU/CEPAL, traz para o Brasil, nos cenários nacional e internacional, desdobramentos importantes na intervenção das políticas sociais por parte dos Estados, no período pós-liberalização. Para estas instituições, a síntese da construção do processo que institucionalizou o programa brasileiro como um dos desafios consensualmente exitosos, endossa a tese de consenso sócio-moral humanitário dos processos transitórios das carências permanentes impolitizadas e pulverizadas do direito dos cidadãos, dissolvidos nos discursos de pragmatismo político, adaptado a qualquer crítica e radicalização. Trata-se, segundo os autores da CEPAL, de um dos maiores programas nacionais já implantados, cujo êxito surpreende pela abrangência do número de indivíduos assistidos. Nesse sentido, se deve lembrar a conjuntura dentro da qual os programas foram abraçados pelo governo do Brasil (o mesmo no programa similar da Argentina), levado a priorizar em sua agenda, programas sociais focados na transferência de renda e adaptados às necessidades que não fazem necessariamente parte dos discursos de organismos internacionais, senão

apropriações das particularidades de cada país que forjam os próprios alicerces e modelos de suas políticas públicas.

De fato, as debilidades estruturais dos municípios brasileiros lidarem com a questão da pobreza, após várias experiências de administração descentralizada, nos anos 2003-04 contribuíram para a formulação das estratégias do governo Lula, cuja solução foi a unificação do programa PBF. Ana Fonseca e Ana Luiza d'Ávila Viana (2006) demonstram que o problema da *“efetividade do gasto social”* levou o governo Lula em 2003, a operacionalizar a articulação intersetorial do Programa Bolsa Família em cooperação com os três níveis de governança, levando em consideração que isoladamente *“os programas de transferência de renda reduzem a capacidade de mobilidade e transformação social, objetivos máximos das políticas sociais”*. (FONSECA, A. M. M. & VIANA, A. L. A. “Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa-Família”. *In*: FLEURY, S. Op.cit. pp. 443-81).

No que se refere aos caminhos do circuito do pacto federativo, codependente de fatores institucionais adjuntos das negociações entre União, Estados e Municípios, a operacionalidade do programa apresenta uma das intersetorialidades mais integradas das políticas públicas, sem excluir todavia o insulamento social. Tanto no caso brasileiro como no argentino, estes caminhos sempre foram controversos, sendo o caso brasileiro mais articulado e o argentino mais desarticulado e incipiente em sua integralização.

Na Argentina, a implantação do Programa Argentino *Jefes y Jefas del Hogar Desocupados* apresenta falhas técnicas para a apreensão dos dados estatísticos necessários ao monitoramento e à medição do alcance real do programa, envolvendo um aparato estatal altamente burocratizado e fortemente setorial, revelador da ausência de mecanismos de articulação dos programas federais em todos os níveis. De qualquer maneira, as políticas sociais ainda estão em um processo menos consolidado e em construção neste país, embora a tendência seja caminhar para a articulação de um cadastro único mais eficiente. Por outro lado, na particularidade da construção do cooperativismo e poder local as relações ainda são incipientes, similares às experiências de municipalização ocorridas no Brasil nos anos oitenta, apresentando problemas idênticos. Porém o engajamento coletivo e a concentração de uma população menor do que a

brasileira, somado à experiência ulterior de mobilização social coletivizada, tende a tornar mais dinâmicas as transformações em médio prazo. Por outro lado, revela o engajamento admirável da brava gente argentina nas discussões, assim como a capacidade de sair das crises pela autogestão.

O cadastro nacional único dos cidadãos é uma novidade na Argentina, não existindo, como no caso brasileiro, acompanhamento dos programas através de um sistema de monitoramento mais vigoroso e aperfeiçoado, importante ferramenta de gestão unificando os programas federais, inclusive na base territorial dos dados. Nesse sentido podem-se resumir as múltiplas dimensões da caracterização do programa brasileiro nos seguintes objetivos: a) transferir a renda com foco na família como ator estratégico do combate à pobreza, sobretudo a pobreza inter-geracional com ênfase no cuidado da infância; b) estabelecer relações de complementariedade e intersetorialidade a nível federativo, articulado pela cooperação do governo federal com os Estados e Municípios, regulados pelo Ministério do Desenvolvimento Social-MDS; c) garantir o direcionamento e monitoramento governamental numa visão mais integral a partir do governo central.

Para Ana Fonseca e Ana Luiza Viana tal sistema permite a racionalização das transferências de recursos do programa, insere o grupo familiar em outras políticas e programas e mobiliza o controle social (pelo monitoramento) do remanejamento dos recursos, dando legitimidade e governabilidade ao programa além de vincular os membros das famílias à *“porta de saída pelo combate à pobreza”*. (Idem. Idem: 38). Para as autoras, o cadastro único fortaleceu o pacto federativo, já que não se excluiu a possibilidade do programa federal ser complementado por outros programas (estaduais e municipais), permitindo a ampliação da cobertura em uma articulação mais integralizada. A afirmativa é ilustrada com o caso do FECOP (Fundo Estadual de Combate à Pobreza) no Ceará; a criação do Bolsa-cidadã como complemento do PBF e na pactuação do governo do Estado de Pernambuco para auxílio de pessoas não inseridas no PBF. Em Tocantins, o governo pactuou a criação de programas complementares ao PBF, junto ao Ministério de Desenvolvimento Social. Ainda se acrescenta o caso de dois programas complementares de São Paulo (governo PSDB), ao lado dos programas municipais de renda cidadã (R\$ 60 reais por pessoa): *Ação Jovem*

e PEQ-Programa Estadual de Qualificação, que outorgam bolsas a alunos-monitores em salas de informática, no valor de R\$ 210 reais.¹⁵²

Quanto as condicionalidades do BF, elas se vinculam a quatro eixos centrais: saúde, alimentação, educação e assistência social. A responsabilidade familiar na área da educação se refere à frequência escolar mínima de 85%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e de 75% para adolescentes de 15 a 17 anos. Na área de saúde se refere à vacinação e acompanhamento de atenção básica para crianças menores de 7 anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos. A área de assistência social, recentemente unificada ao Programa, começa a exigir frequência mínima de 85% da carga horária relativa a serviços sócio-educativos para crianças e adolescentes de até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil (PETI-Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

O atual critério de elegibilidade do PBF se condiciona às famílias com renda mensal de até R\$ 140 reais e é realizado pelo Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico). O cálculo da renda se dá a partir da soma monetária do rendimento mensal de todas as famílias (incluindo salário e aposentadoria) dividido pelo número de pessoas que vivem na casa. O programa

¹⁵² O Terceiro Relatório do IPEA (2009) mostra que o apoio financeiro da estrutura administrativa dos municípios só se consolidaria a partir de 2006 através de um cálculo de apoio financeiro calculado pelo “valor máximo de R\$ 2,50 por família beneficiária do PBF, sendo que as 200 primeiras famílias de um município quaisquer eram remuneradas em dobro”. Esta diferença foi destinada, segundo o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), ao apoio dos municípios de pequeno porte, com menor número de famílias no programa e que recebem fora do número de famílias beneficiárias até o dobro dos recursos da soma desse excedente de mais 200 famílias. Em linhas gerais, o valor máximo de R\$ 2,50 por família é multiplicado pelo IGD (Índice de Gestão Descentralizada), sancionado pela Lei nº 12.058/2009 (Lei Ordinária de 13/10/2009), que consiste na média simples de 4 porcentagens: a) porcentagem das famílias com renda até ½ salário mínimo, inscritas no Cadastro único, com informações completas e coerentes; b) porcentagem das famílias com renda até ½ salário mínimo, do cadastro único, cuja última visita ou atualização ocorreu em menos de 2 anos; c) porcentagem crianças beneficiárias com informação sobre contrapartidas educacionais completas; d) porcentagem das famílias beneficiárias com informações sobre contrapartidas de saúde. (IPEA. Relatório 2009: .575). Cabe a secretaria de articulação institucional e parcerias (SAIP) do MDS articular com outros ministérios a execução programas complementares tais o Programa Brasil Alfabetizado, Programa Nacional de Inclusão de Jovens, Projovem (educação, qualificação e ação comunitária), projeto Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, PRONAF, para agricultura familiar, microcréditos Banco do Nordeste, etc, todos centralizados pelo sistema de cadastro único nacional. Até o momento, o único programa desenhado explicitamente para os beneficiários do Programa Bolsa Família é o Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional (PLANSEQ), que visa formar beneficiários do BF para o setor de construção civil. Esta iniciativa é executada pelo Ministério do Trabalho e Emprego e não pelo Ministério de Desenvolvimento Social. (IPEA. Relatório Brasil e Desenvolvimento. Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2009. v.3, p.557; ainda Ministério do Desenvolvimento Social. Política nacional de assistência social. Online).

é destinado às famílias em condição de pobreza extrema, com renda mensal entre R\$ 70,01 a R\$ 140,00 reais e possuem crianças e adolescentes de 0 a 17 anos. Já aquelas famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 reais por pessoa, participam do programa independentemente da idade dos membros. Os valores pagos variam de R\$ 22,00 reais a R\$ 200,00 reais, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes de até 17 anos. Os benefícios se dividem em: a) *Básico de R\$ 68 reais*, destinado às famílias com renda mensal de até RS 70,00 reais por pessoa, independentemente de filhos ou não; (b) *Variável de R\$ 22,00 reais*, destinado às famílias pobres com renda mensal de até R\$ 140,00 reais, desde que com crianças e adolescentes de até 15 anos, num limite de até 3 benefícios variáveis de até R\$ 66,00 reais por pessoa; (c) *Variável vinculada-BVJ de R\$ 33,00 reais*, pagos a todas as famílias com adolescentes freqüentando a escola. Cada família pode receber até 2 benefícios vinculados, valor estipulado em até R\$ 66,00 reais. (Dados, Ministério do Desenvolvimento Social, 2009).

Como se observa, as políticas sociais integram circuitos mais complexos que só podem ser apreendidos em sua dimensão mais ampla. Marcio Pochmann, em artigo publicado em novembro de 2009, indica que “*a força dos benefícios da Previdência e Assistência Social somada à elevação do valor real do salário mínimo evitou que quase 45% dos brasileiros [em 2008] se encontrassem em condição de pobreza extrema*”. (POCHMANN. “Assegurar o bem-estar coletivo”. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Novembro 2009: 4-5). Segundo o autor, contribuiu para este quadro o aumento do gasto social que passou de 13,3%, para 21,9% (2005), por meio do controle dos processos de monitoramento e distribuição de recursos, ação que começa a se desdobrar na organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sobretudo pela especialização de seu quadro funcional. De acordo com dados do Relatório da CEPAL (2009), o gasto Público Social total do Brasil, em 2008, foi equivalente a 13,4% do PIB, aproximado ao gasto social da Argentina entre 2006-2007, equivalente a 10,1% do PIB.

O Orçamento do Governo Federal para programas de atendimento social, encontra-se repartido nas seguintes áreas: (a) 1% do PIB na área de Assistência Social, atende 15,4 milhões de beneficiários; (b) 4,1% do PIB na área de educação, atende 43,1 milhões de pessoas; (c) 13,4% do PIB na área de

Previdência Social, envolve o atendimento de 27,7 milhões de pessoas; (d) 3,6% de PIB na área da Saúde, atende 121,8 milhões de pessoas; (e) 0,6% do PIB na área do Trabalho, atende 18,3 milhões de pessoas.

Segundo o IPEA (2009), na área social 82,9% das despesas são relativas a despesas correntes com pessoal e representam 3,3% dos gastos; entretanto somente a inversão financeira para pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública representa 3,7% dos gastos do governo. (IPEA. Idem: 556). Dados da CEPAL indicam que se considerarmos o gasto público total do Brasil em relação aos da Argentina, o Brasil tem um percentual mais elevado, acima da média dos 21 países que compõem a América Latina e o Caribe (média de 13,7% em 2006-2007 e de 16,2% em 2008). No caso da Argentina, entre 2006-2007 o percentual dos gastos ficou em 22,1% do PIB, mais alto do que a média do período Menem, situado em torno de 20% do PIB (1996-1997) e em 21% (1998-1999). (CEPAL. Idem: 48-9). No Brasil, a partir de 2004 o gasto social se elevou entre 2004 e 2005, de 22,4% para 26,1% (2008).

Todavia se observarmos os *gastos públicos sociais per capita*, no caso argentino, o valor ficou em \$USD 2.002 dólares (2006-2007), enquanto o Brasil, no mesmo período, gastou a metade deste montante, em torno de \$USD 1.019 dólares, incluindo o ano de 2008, quando o gasto se elevou para \$USD 1.158 (Id. Id). O mesmo vale para os *gastos em educação*, cujo valor per capita na Argentina ficou em torno de \$USD 478 dólares (2006-2007), enquanto no Brasil este valor cai para \$USD 211 dólares, no mesmo período. Em 2008 o gasto do Brasil em educação aumentou um pouco mais, para \$USD 249 dólares, abaixo da média latino-americana que em 2008 foi de \$USD 254 dólares per capita.

O mesmo vale para os *gastos em saúde*. Na Argentina é de USD 443 dólares (2006-2007), acima da média latino-americana que é de \$USD 134 dólares. O Brasil, apesar de estar acima da média neste quesito, apresentou a metade do gasto argentino, \$USD 220 dólares per capita, ficando apenas acima do México, país que destinou \$USD 198 dólares per capita em 2008. O gasto brasileiro, porém, permanece muito abaixo de Cuba (\$USD 515 dólares) que, apesar da crise, permanece sendo um dos 21 países do mundo que mais despende na área da saúde.

No que se refere aos índices de cobertura e gasto público nos programas de Transferência Condicionada (PTC), segundo a CEPAL, mesmo sem ajuda externa, o programa BF do governo brasileiro consegue atingir 83,9% da população pobre-alvo e supera, no atendimento, mais do que os 100% da população indigente-alvo. A abrangência do programa alcança 26% da população brasileira. Na Argentina, os programas sociais atingem somente cobertura de 36% dos beneficiários pobres. Apesar de conseguir atingir o principal público-alvo do programa, composto por população indigente, em mais de 100% de cobertura (6,7% da população argentina), o que reduz em muito o alcance do programa, já que em 2009 o PJJHD somente atendia 43,8% de população pobre ou indigente. (CEPAL. Idem: 64). No entanto, a maioria das fontes de financiamento dos programas sociais argentinos, após a grave crise de 2001/2002 ainda provém da relação coparticipante entre o BIRD e governo nacional. O recém-criado *Plan de Asignación para Hijos-AUH*, segundo os moldes do Programa Bolsa-Família, assegura um pacote assistencial de \$ 180 pesos per capita, para um público-alvo de 4 milhões de crianças e jovens menores de 18 anos, e representa uma tentativa de melhorar não só a distribuição de renda, como intenta ir além dos \$USD 400 milhões de pesos destinados à geração de 100 mil empregos. O valor estimado de gastos do *Plan de Asignación* é de 9,9 bilhões de pesos, cerca de \$USD 2,6 bilhões de dólares.

Quanto aos *gastos com capital social*, o Brasil despende 24,8% do PIB, total na área social, dos quais 4,1% é destinado ao capital social. Atualmente a Argentina se aproxima do Brasil nos gastos sociais, totalizando 23,3% do PIB, mas investe menos em capital social (1,9%). A título comparativo, a pequenina Cuba continua sendo o país que mais investe em capital social de desenvolvimento humano, chegando a destinar 36,9% do PIB nas áreas sociais, dos quais 21,6% destinado ao desenvolvimento do capital social humano. Estes dados revelam a complexidade de se comparar a questão social nos países analisados, já que também na Argentina os valores per capita, nas áreas de saúde e educação, são mais robustos do que os do Brasil.

Todavia dois pontos de inflexão da experiência brasileira revelam os limites do Programa Bolsa-Família (PBF). É o caso, sobretudo, das áreas de segurança alimentar e nutricional e a área de educação, um dos principais objetivos

universais do programa. Observa-se que um dos escopos do programa não se refere ao montante dos recursos disponíveis, mas à alocação destes recursos. A questão principal da arquitetura do programa Bolsa-Família para a adoção de ações intersetoriais refere-se à *“eficiência econômica racionalizadora do gasto público pela eficácia social”*, através de parceria entre esferas de governo e representantes da sociedade civil, para garantir *‘portas de saída’* da população assistida na obtenção de renda e cidadania. Não seria incorreto afirmar que o programa é um paliativo de combate à pobreza onde a sociedade é corresponsável para suprir suas próprias carências. Nesse sentido, o acesso à educação e à vacinação é deixado por sua própria responsabilidade, maneira pela qual o círculo virtuoso do Estado dá os limites de sua responsabilidade republicana. Entretanto, na história do Fome Zero, que originou o Bolsa-Família, o principal objetivo de combate à insegurança alimentar se viu relegado ao segundo plano.

Um importante estudo do IBASE (2008), baseado no levantamento das condições de pobreza e indigência, realizado em 229 municípios brasileiros, analisa as repercussões do Bolsa-Família na questão da segurança alimentar (SA) e nutricional das famílias beneficiadas, para que *“se garanta o direito ao acesso regular e permanente de alimentação de qualidade e quantidade suficientes”*. Segundo os dados levantados, o dinheiro do PBF é gasto principalmente com alimentação, em 87% dos casos: no Nordeste chega a 91% dos gastos e na região Sul a 73%; seguido de material escolar (46%); vestuário (37%); remédios (22%). O levantamento dos principais grupos alimentares nutricionais, necessários para uma família, indica que o consumo de arroz e feijão são os produtos que tiveram maior aumento entre as famílias com menor renda e, em todos os grupos, aumentou o consumo de alimentos com menor valor nutritivo e maior valor calórico. (IBASE/FINEP. *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas*. Documento síntese. 2008: 5-7).

A pesquisa revela que a compra em mercados é a principal forma de acesso aos alimentos, tanto nas áreas urbanas como rurais. Estes mercados favorecem as compras a crédito, responsável por endividamento, mas que obriga parcela significativa de beneficiários que habitam principalmente zonas de favelas

e pequenos povoados, pagarem mais caro pelos produtos. As escolas e creches que ofertam merenda gratuita também são importante fonte para acesso aos alimentos e nas férias muitos usuários apresentam piora no acesso a alimentos. A rede de solidariedade de parentes e amigos ainda é uma das principais formas para contornar a escassez de alimentos entre os grupos com maior índice de insegurança alimentar. 20,8% dos beneficiários plantam para autoconsumo, 95,5% não possuem assistência técnica e 83,1% não tem acesso a crédito agrícola, enquanto entre os participantes do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) apenas 13,5% têm acesso ao programa. (Idem. Idem: 10).

Outros dados obtidos no inquérito direto, realizado pelo IBASE, indicam que em 74% dos casos, a maioria das famílias beneficiárias do PBF comprava alimentos para consumo imediato; 70% ampliaram a variedade de alimentos e 63% da amostragem passaram a comprar *“o que as crianças gostavam”*. A pesquisa ainda obteve resultado que dos 21% dos beneficiários do PBF, aproximadamente 2,3 milhões de famílias apresentavam insegurança alimentar grave (fome); outras 3,8 milhões de famílias (34%) estavam em situação de IA moderada (restrição de alimentos); 28,3% ou aproximadamente 3,1 milhões de famílias apresentavam IA leve (não há falta de alimento, mas há preocupação quanto ao consumo futuro) e apenas 16,9% não possuía problemas de alimentação (1,9 milhões de famílias). Os dados conclusivos da pesquisa revelam que o programa não garante *“índices satisfatórios de segurança alimentar, questão associada ao quadro de pobreza mais amplo”*. (Id. Id.). A amostragem para a totalidade dos beneficiários do programa é conclusiva de que mais de 47 milhões dos brasileiros beneficiados pelo PBF encontra-se em situação de carência alimentar e somente 7 milhões de beneficiados encontra-se em condição de satisfação alimentar. Entretanto cerca de 12 milhões se encontra em estado de insatisfação alimentar leve, 18 milhões em situação moderada (passam fome ocasionalmente) e 11 milhões passam fome (IA grave). (Id. Id. pp.10-1).

No que se refere aos programas assistenciais complementares, 12,7% dos assistidos pelo BF recebem leite do governo e 12,1% recebem cesta básica distribuída, sobretudo, por ONGS. Também, 38,5% dos beneficiados apresentam

pelo menos um tipo de doença crônica (hipertensão, diabetes etc), 36,8% tiveram pessoas nas famílias com anemia, 31,4% hipertensão, 16,0% desnutrição infantil e 8,4% deficiência em vitamina A; 7,4% obesidade associada à má nutrição e apenas 42,6% tem acesso à rede de esgoto. 70,3% dos beneficiários possuem botijão a gás e 24% utilizam lenha e carvão. Na questão do trabalho, 44% dos titulares, apesar de empregados no mês anterior à realização da pesquisa, possuem alto grau de informalidade e apenas 16%, carteira assinada. Dentre os que não trabalhavam no mês anterior, o IBASE revela que 68% estava desempregado há mais de um ano e 23% buscava trabalho no mês da pesquisa. Também 46% dos domicílios tiveram renda mensal total (incluindo PBF e demais benefícios) de valor inferior a R\$ 380 reais (valor do SM da época da coleta dos dados). (Id. Id. pp.16-9).

Finalizando, o estudo recomenda a necessidade de reforço alimentar nas escolas, a exemplo de algumas experiências de aumento das refeições ofertadas nas escolas (Piracicaba 1981/1984), ampliação água potável (cisternas), cursos educativos nutricionais, intensificação assistência social, articulados a programas de saúde que possibilitassem aquisição de alimentos adequados. Mas também a focalização em políticas de fortalecimento da agricultura familiar, passando pela Reforma Agrária e a regulação fundiária da terra, associadas a apoio técnico produtivo, entre outras reformas estruturais de base, sem as quais programas assistenciais, importantes para amenizar carências pontuais, revelam pouco resultado, já que não atingem o *core* dos problemas.

Corroborando a pesquisa do IBASE os dados de Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (2004), que revelam que 34,8% dos moradores dos domicílios brasileiros, equivalente a 72 milhões de pessoas, sofrem de insegurança alimentar; 12,3% a 16,5% apresentam IA grave ou moderada, chegando a 14 milhões o número de pessoas que regularmente passam fome no Brasil. Dos 39,5 milhões de brasileiros que configuram a totalidade desta população de risco, o maior contingente de pessoas em insegurança alimentar situa-se nas áreas rurais, regionalmente distribuídas de maneira desigual. No Norte e no Nordeste do Brasil, a prevalência de casos foi 3,1 a 3,6 mais do que nas demais regiões; 52% das pessoas ou 7 milhões de indivíduos residiam no Nordeste.

A própria pesquisa da cesta básica do IBGE (2002) já apontava que a questão da *aquisição alimentar per capita anual* (kg) brasileira, conformando uma cesta alimentar com mais de 18 produtos nutricionalmente diversificados, incluindo gastos com transporte, vestuários, etc. entre as famílias que possuíam um rendimento monetário e não monetário mensal de até R\$ 400 reais (faixa I), 27,15% possuía muita dificuldade em sobreviver com seu salário; 23,73% possuíam dificuldade e 34,57% alguma dificuldade. Na faixa de rendimento entre R\$ 400 a 600 reais (faixa II), 39,62% passavam muita dificuldade para cobrir os gastos mensais, 26,17% passavam dificuldade e 35,42% alguma dificuldade. O ponto de inflexão da pergunta “muita dificuldade” só se altera a partir da faixa de rendimentos entre R\$1.200 a 1.600 reais (faixa IV) por mês, quando 18,27% declaram passar por muita dificuldade e 25,18% passam dificuldade. (Idem. Idem). Na categoria subjetiva *qualidade de alimentos*, o IBGE aponta que na primeira faixa de rendimentos (I), 13,83% considera normalmente insuficiente o rendimento recebido para obtenção da cesta básica de alimentos e 32,80% consideram às vezes insuficiente, sendo na área rural o percentual mais elevado de insuficiência alimentar. (Id. Id.).

A tabela 3, *Famílias beneficiadas do Programa Bolsa Família*, revela que de fato ocorreu uma ampliação da cobertura do programa. O PBF tem ampliado este quadro e se tomarmos como exemplo 4 anos não intercalados do Programa, percebe-se que o programa apesar da diminuição do público-alvo em 2005 (fase de consolidação do cadastro único e realocação dos beneficiários de outros programas), ampliou a cobertura em mais da metade, se comparado a 2004.

TABELA 3
FAMÍLIAS BENEFICIADAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

ESTADO	FAMÍLIAS BENEFICIADAS Out. 2004	FAMÍLIAS BENEFICIADAS Março 2005	FAMÍLIAS BENEFICIADAS Março 2008	FAMÍLIAS BENEFICIADAS Março 2010
NORTE	443.282	349.548	1.086.470	1.292.384
RO	40.152	41.368	95.968	111.156
AC	29.609	20.918	56.648	57.995
AM	89.948	63.913	220.945	267.049
RR	14.057	6.568	31.084	40.973
PA	213.881	174.084	535.218	647.866
AP	10.016	6.209	39.870	44.164
TO	45.619	36.488	106.737	123.181
NORDESTE	2.945.611	2.100.330	5.581.467	6.231.085
MA	332.374	249.085	735.299	856.544
PI	203.232	132.899	368.224	409.436
CE	543.194	387.273	897.698	976.089
RN	169.709	112.443	300.574	325.208
PB	241.528	168.644	415.859	444.852
PE	445.531	314.655	913.962	1.007.115
AL	190.744	134.117	353.182	396.166
SE	92.146	73.000	185.293	222.887
BA	727.153	528.214	1.411.376	1.592.788
SUDESTE	1.292.278	1.256.755	2.859.985	2.926.177
MG	551.480	532.801	1.068.358	1.084.008
ES	90.876	88.078	187.535	174.477
RJ	163.280	145.069	499.923	649.675
SP	486.642	490.807	1.104.169	1.018.017
SUL	493.956	515.745	934.474	1.008.910
PR	212.127	224.898	403.401	446.506
SC	76.231	74.939	128.711	136.968
RS	205.598	215.908	402.362	425.436
CENTRO-OESTE	210.473	188.631	577.175	593.285
MS	33.170	61.237	111.275	116.302
MT	50.779	25.087	130.508	159.440
GO	84.419	100.870	259.086	294.635
DF	42.105	1.437	76.306	22.908
TOTAL	5.385.600	4.411.009	11.039.571	12.051.841

Fonte: Dados dos Programas do MDSCF (2004); SENARC-Sistema de Informações Bolsa Família. (2008); FSP (2010); CEF-Caixa Econômica Federal. (2010). Elaboração própria.

Como se pode observar, existe certa regionalização dos programas sendo o maior público alvo do PBF o Nordeste, concentrando a maioria dos beneficiários, seguido pelo Sudeste, Sul, Norte e Centro-Oeste. Os próprios

resultados de avaliação, fornecidos pelos *Cadernos de Estudos Desenvolvimento e Trabalho* (2005) do Ministério de Desenvolvimento Social, traçam o perfil dos beneficiários do programa, realizando pesquisa em 53 municípios dos 27 estados. O Nordeste aparece como o principal público receptor (variando de 13% a 45%) dos quais o Estado da Paraíba abrange 288 municípios com até 20 mil habitantes com baixo índice de desenvolvimento humano, abaixo da média nacional, e o Ceará apresenta 57 municípios com população de 20 a 100 mil habitantes localizados majoritariamente na zona rural. Na região Norte equivale a 1% dos beneficiários e concentra seu maior número em São Félix do Xingu (PA), município que também representa 1% da média nacional (de todos beneficiários). Na região Sudoeste, Minas Gerais concentra 19% da população beneficiária e na região Sul o número dos beneficiários do Bolsa Família são baixos, embora Porto Alegre junto com Curitiba concentrem 5% da população regional beneficiária cujos recursos equivalem a 2% da Receita Disponível e 6% das transferências federais para o próprio SUS. Já na região Centro-Oeste, Divinópolis de Goiás concentra 20% dos recursos federais da região. De maneira geral, quanto menos desenvolvido for o município maior será a importância relativa do Bolsa-Família. O próprio relatório do Ministério de Desenvolvimento Social corrobora com a assertiva de que quanto menos desenvolvido é o município, maior a importância relativa do Bolsa-Família. (PAES-SOUZA, Rômulo & VAITSMAN, Jeni. Org. *Desenvolvimento Social em Debate*. 2005: 27-9).

Outros Benefícios Assistenciais possuem importância associada à consolidação do PBF. Citando o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), Paes-Souza & Vaitsman afirmam que este grupo receptor do BPC, representa em importância a maioria dos beneficiários de programas complementares. Os maiores indicadores do BPC se concentram nas regiões Nordeste (36,5%) e Sudeste (34,5%) em um total que supera a soma dos beneficiários do Norte, Centro-Oeste e Sul (29%). A importância deste benefício, vinculado ao INSS, para a economia local é evidente, e apresenta importância relativa também para a própria renda familiar disponível. Segundo o MDS fatores estruturais pesam nas diferentes regiões, que concentram maior número de população de baixa renda, menor grau de formalização do trabalho e níveis mais modestos de desenvolvimento local, maior será o peso do BPC, inclusive o nível

das receitas transferidas a municípios menores e com menor recolhimento de ICMS.

Exemplificando, a importância do peso municipal relativo à entrada de recursos deste benefício, o relatório aponta que em muitos casos o BPC corresponde à integralidade das transferências dos recursos municipais. Cita como exemplo, o caso da Vitória de Santo Antão (Pernambuco), que apresenta índices de desenvolvimento humano municipal abaixo da média nacional, com 117.609 habitantes em situação de carência onde 84% vivem na zona urbana e se dedicam a atividades vinculadas ao setor secundário. A importância do BPC, segundo o relatório, afeta inclusive a Receita dos Municípios, pelas transferências federais realizadas. No caso exemplificado, o BPC é equivalente a 100% da Receita total disponível. Ou seja, é 8,5 vezes maior do que os recursos federais do Sistema Único de Saúde e representa valor maior do que 108% do ICMS e mais que 77% do Fundo de Participação dos Municípios. Também a região de Caxias do Maranhão (10 Municípios), com população de 139.736 habitantes, 74% moram na zona urbana e apresentam um IDH-M abaixo da média nacional. Neste caso o BPC corresponde a 78% da receita disponível no município e 102% a mais do que a verba SUS, 9,5% mais que o ICMS e 15% mais que os recursos dos fundos de participação municipais. (Id. Id. pp.34-5). Mesmo na região Sul, no Paraná, a área de reserva indígena, com 2 municípios que sobrevivem dos recursos do setor primário, a transferência do BPC representa proporcionalmente 208% a mais de recursos que a distribuição do valor do SUS (federal), 67% a mais do que o ICMS e 34% a mais do que o fundo de participação dos municípios.

A respeito, o FPM-Fundo de Participação dos Municípios é o montante repassado pela União aos municípios e os recursos do BPC que, em tese, envolve taxas de transferência. Mas, conforme já mencionado, a atuação do BPC dirige-se prioritariamente aos domicílios pobres das zonas urbanas (96,3% dos domicílios particulares) e atende 60% das mulheres na faixa de 71 a 80 anos. Vale ainda lembrar que apenas 32,2% dos próprios beneficiários recebem diretamente o BPC, que contribui para sustentar a renda familiar de idosos e portadores de deficiência, em mais de 60% dos casos, contribuindo para melhoria de vida e auto-estima porque é visto pelos receptores como 'direito' e não

'benefício'. Porém, o fato ignorado pelos vários estudos é que a maior dificuldade do BPC nessas regiões é a ausência de redes de proteção social e defesa dos idosos e portadores de deficiências, já que apenas 32,3% dos receptores recebem diretamente o benefício, pois o recebimento do dinheiro se dá por intermediários nomeados pelo receptor. O que explica os altos índices de apropriação destes recursos, 83,7% dos casos observados pela pesquisa do Ministério. (Id. Id. p. 40). Existiria a necessidade de mais estudos a respeito da complexidade das transferências de recursos federais na aproximação entre Política Social e Previdência e na distinção entre zonas urbanas e rurais e suas especificidades regionais, sobretudo na particularidade pela qual ocorre a delegação de recursos e responsabilidades aos estados e municípios.

Segundo o Relatório, 93,9% dos beneficiários são mulheres, das quais 70% apenas freqüentaram o nível primário do curso básico. Destes, 35,1% não possuem instrução e 34,8% completaram o primário básico. No que se refere à renda familiar dos entrevistados, considerando os benefícios não contributivos, ela se concentra em 58,6% das famílias na faixa de 1 a 3 salários mínimos e em 41,8% nas famílias cuja renda é de até 1 SM. 48% das famílias, nos últimos três meses anteriores à pesquisa, tiveram algum membro que deixou de comer ou comeu menos, por insuficiência de comida. Para 40,4% das famílias, o acesso ao alimento não melhorou com o programa, apesar da maioria (59,2%) afirmar que houve melhoria. (Id. Id. p.24).

Quanto às oscilações dos valores pagos, elas dizem respeito a períodos de baixas do programa ou a problemas cadastrais dos beneficiários. As diferentes fontes de recursos (contribuições já especificadas no capítulo anterior) são medidas em meses variáveis e, conforme a base levantada, sujeita a alterações. Também a ampliação ou encolhimento dos benefícios aos estados depende da capacidade dos municípios realizarem cadastramento, monitoramento e levantamento dos beneficiários. Problemas em pequenas municipalidades pela ausência de computadores e técnicos ou mesmo de deslocamento dos funcionários das prefeituras e municípios, foram observados na coleta dos dados da pesquisa.

Os dados do BF de 2008 e 2010 se referem à folha de pagamento do Banco Caixa Econômica Federal. Portanto os dados apresentados são

aproximações do valor médio pago pelo Programa, mas ilustram a repartição e aumento dos benefícios, sobretudo em período próximo às eleições presidenciais. Os próprios dados do Ministério do Desenvolvimento Social, em seu balancete anual orçamentário, revelam que em 2004 foram atendidas mais de 6.571.829 de famílias, em 2005 este número atingiu 8.700.445. Em 2006 chegou a 10.965.810 famílias beneficiadas, em 2007 passou para 11.043.076 milhões e em 2008 sofreu queda para 10.557.996 milhões. Porém em 2009 já havia ampliado para mais de 11,1 milhões de famílias e em março de 2010 o programa já atende mais de 12 milhões de famílias (março 2010). (MDS. *Informe nº famílias cobertas pelo PTRC (2004 a 2008) excluindo benefícios bloqueados e suspensos*. 2009. Online).¹⁵³

Outro problema associado à condicionalidade na área de educação, se refere ao crescimento do abandono escolar entre dependentes do Bolsa-Família, diz respeito a um dos principais objetivos do PBF, ou seja, fazer com que as crianças completem pelo menos os 8 anos do ensino fundamental. Segundo o próprio Ministério de Educação que monitora as crianças do programa junto ao Ministério de Desenvolvimento Social, 200 municípios apresentaram crescimento da evasão escolar entre 2002 e 2005. Entre os municípios com maior número de beneficiados com o programa, o abandono escolar cresceu 45,5%. Em 37 cidades analisadas (18,5% de beneficiários) não houve piora, nem melhora, sendo que na cidade de Saúde (BA) a evasão em 2005 saltou de 13,2% (2002) para 34,4% em (2005) e em João Dias (RN), de 19,5% para 26,8% dos beneficiários. Uma das explicações apontadas por matéria do jornal *Estado de São Paulo* (09/03/2008) é que após os 15 anos de idade, um grande número de jovens beneficiados pelo programa ingressa no mercado de trabalho. As causas são conhecidas por todos aqueles que estudam os problemas de Educação no Brasil. A pressão pela sobrevivência, o polêmico sistema de aprovação automático adotado por alguns Estados e Municípios, o nível de escolaridade e a formação cultural dos professores, a infra-estrutura das próprias escolas brasileiras e a baixa taxa de alfabetização dos pais, são apontados como fatores explicativos da evasão

¹⁵³ Em 2009 o BF elevou a linha do benefício pago para R\$ 120 per capita que passou a ser reajustado com a base de inflação, cujo corte mínimo para 2010 é de R\$ 75 reais. Em 2006 o limite máximo da cobertura era de R\$ 100 reais sendo R\$ 62 para benefício básico, R\$ 20 por criança até 15 anos (limite de 3 máximo) e R\$ 30 por adolescente de 16 e 17 (limite de dois). (FSP. “2,2 milhões estão na fila para receber Bolsa Família”. *Especial Brasil*, A-4. 07/01/2009).

escolar. Vale lembrar que em Alagoas 25,72% da população é considerada líder em analfabetismo, seguido pelo Piauí com 24,37% e Paraíba com 23,48%. Somente Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Distrito Federal e Amapá apresentam taxas inferiores a 5% de evasão escolar. (IBGE 2008).¹⁵⁴

De maneira geral, a rede de proteção social brasileira, apesar de ter sido alargada em seu conjunto, no sentido da ampliação universalista das coberturas assistenciais, incluindo programas de transferência de renda e benefícios de prestação continuada (previdência), para atendimento de cobertura parcial à perda de trabalho, trabalhadores rurais e urbanos e as próprias atividades autônomas, paralelas aos trabalhadores rurais, construídas e modeladas por diferentes Estados, o risco deste processo de diferenciação social entre benefícios e direitos, em tanto que campo minado dualizado, produz fragmentação e ruptura em seu processo de diferenciação social. Mesmo os espaços de instâncias de mediação dos conflitos (sociedade civil, instâncias do judiciário, assistência social, poder local), a legitimidade das autoridades locais onde se forjam estas relações, encontra-se muito próxima das redes clientelísticas, como presente na Argentina (analisada no próximo capítulo).

A diferenciação dos dois países é que, no caso argentino, a visibilidade de tais questões tem sido mais bem divulgada do que no caso brasileiro, em que as denúncias de corrupção ficaram circunscritas aos jornais locais ou a denúncias de ONGs menores. O próprio insulamento social se dá geograficamente pela enorme dimensão espacial brasileira.

Nossa crítica não se dá pela díade discursiva autoritária de que o programa é um remendo temporário à pobreza e miséria, de difícil solução, ou mesmo as versões preconceituosas de que “dar dinheiro a fundo perdido a pessoas analfabetas não ajuda o desenvolvimento social de um país”. Mas passa pela questão profícua da construção da cidadania, contrária ao argumento redutor e consagrador do minimalismo social representado no veio central do desenvolvimento econômico do país, que paulatinamente pendulou para o

¹⁵⁴ Vide ainda matérias dos Jornais O ESTADO DE SÃO PAULO. “Estudo mostra limites do Bolsa Família”. 02/05/2010; FOLHA DE SÃO PAULO. “Analfabetismo cresce no DF, em SP e mais 10 Estados”. 28/09/2009.

enfraquecimento das bases sócio-políticas do direito transformado em caridade do Estado.

Segundo esta concepção, o aumento apenas da capacidade de consumo de parcela da população urbana inserida no circuito produtivo semiformal/informal do mundo salarial, de bases frágeis, e a problemática do próprio ensino escolar, afastado de um projeto sócio-educativo de formação cultural e intelectual de aprendizado, não impede a produção de voragens desiguais mantenedoras das assimetrias exclusivas e excludentes. Existe porém uma questão qualitativa na prestação dos serviços públicos oferecidos na sociedade privada, ignorada na valoração de ascensão individual que se dá pelo fascínio ao mundo do consumo, não conformado com os problemas reais da maioria excluída. Também se considera que a descentralização produziu na lógica do sistema, outros avanços que se sobrepõem aos limites tênues entre a responsabilidade, o compromisso e a autonomia dos pólos que separam os interesses públicos-coletivos dos interesses locais-privados.

Os serviços sociais básicos de saúde e educação de qualidade continuam sendo um ponto de inflexão abismal de diferenciação da cultura, posição social e econômica ligadas ao *'empowerment dos cidadãos'* e um complicador a mais nos argumentos. No máximo poder-se-ia falar em vicissitudes sociais das relações tencionais entre o capitalismo e o civitas social, na frágil solidariedade dos setores mais desfavorecidos e que recebem apoio assistencial de maior reciprocidade contratual do Estado.¹⁵⁵ Sem embargo, o que se pode observar é que no caso da cidadania assistida, a curva ascendente da desigualdade se modificou, assumindo particularidades da nova institucionalização do Estado, espelho do ponto de partida para a inflexão das diferenciações de renda.

Parece que a nova força social das relações de poder e organização social do sistema *genius loci (espírito do lugar)* do campo sociológico perpassando as análises e variáveis de ingresso, bem-estar, relação de emprego, acúmulo cultural, tempo livre na formação da identidade, aspiração e interesse dos assuntos sociais e políticos só pode ser endossado pela opção de desvinculação

¹⁵⁵ A própria negação em se estudar a estruturação das classes sociais e sua mobilidade e mesmo a composição das estruturas patrimoniais das grandes empresas e riquezas do país dá a justa medida da distribuição de renda do país. Nesse sentido, questiona-se a idéia discursiva de que a transferência de renda mínima seja de fato o caminho da *'grande transformação social'*.

dos estudos da hierarquia próspera que tenciona e divide geográfica, política e economicamente campos nem sempre convergentes. Lócus das elites econômicas, epicentros das poucas grandes famílias (grande burguesia) que Marx já analisava nas relações de classe em si e para si. O “centauro” no comando político (o termo é de Paul Ginsborg) são no capitalismo molecular por clusters, imagens distorcidas da comunidade de pessoas que formam e sobrevivem em um sistema territorial limitado, marcado pela presença externa de formas interiorizadas no aparato produtivo especializado em relação ao sub-proletariado externo marginalizado. Por isso Ginsborg conclui ser este o limite espacial dado às novas vilas periféricas, nas quais “os espíritos selvagens do capitalismo encontraram seu reino [...] das influencias seminais ideológicas”. (GINSBOURG. *Italy and its discontents*. Op.cit. p.66).

CAPÍTULO 8º

PLAN JEFES Y JEFAS DEL HOGAR DESOCUPADOS (PJJHD) POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS SOCIAIS

8.1. A CONSTRUÇÃO DOS NOVOS ATORES SOCIAIS

A radicalização da ideologia seminal do chamado liberalismo conservador do período Menem converge com a dinâmica produtora dos efeitos perversos de exclusão, que levaram à deterioração do tecido social argentino em todos os níveis, pelo empobrecimento nacional não mais circunscrito às periferias das *villas miseria* ou dos bairros operários, arrastando amplos segmentos de classe média. Diante desta realidade, inicialmente o assistencialismo social de *contención dos pobres*, vinculado à processualidades conservadoras, levou o governo Kirchner a se rearticular de maneira mais técnico-burocrática, em uma gestão pública transpassada pelos amplos campos reativos das manifestações populares coletivas (organizadas ou espontâneas), movimentos polarizados pela crise, que se direcionavam para a radicalização.

A análise do Programa Jefes y Jefas del Hogar desocupados demonstra os importantes desdobramentos produzidos na gestão das políticas sociais na era menemista, em correlação com os eventos de 2001-2002. No meio dos graves problemas gerados pela depressão econômica do país, onde antigas bases societais haviam sido esfaceladas, o governo Kirchner acedeu nas negociações em resposta às fortes reivindicações sociais emergidas da conscientização coletiva da cidadania. Portanto, a tentativa de re-articulação do espaço público mais socializado a partir de 2003, foi produto ou expressão política dos conflitos sociais e marca o início de nova fase das políticas sociais.

Para Samuel Amaral e Susan C. Stokes (2005), a consolidação do Estado argentino pós-redemocratizado revela que *“la democracia era todavía en la Argentina un recuerdo remoto y una ilusión futura”*, representada na era menemista em toda crueza, como ordem de participação política exclusiva dos

mercados. (AMARAL & STOKES. “La democracia local y la democracia argentina”. *In: Democracia Local*. 2005: 281-2). Neste sentido, consideram que não havia barreiras para a entrada da atividade política voraz e a ilusão da participação do cidadão consumidor-investidor é a chave para se apreender a distância entre governantes e governados. Verdadeiro abismo sem salvação, porque nas decisões espacializadas da alta esfera política barbarizada pelos tecnocratas, a democracia produzida pelo capitalismo internacional foi extremando a limitação da participação dos cidadãos no interior de uma nação esfacelada e socialmente fraturada.

Para diversos pesquisadores, a atual fase do capitalismo argentino impõe novas formas de gestão das políticas sociais, que se encaminha para uma terceira via dos movimentos sociais, através da experiência das fábricas recuperadas, dos cooperativismos e associações gremiais locais, que se quer participativa, plebiscitária e assembleística em nova dimensão, entendida num alcance mais pluricultural e plurinacional.

Sem embargo, nos perguntamos se se trata de uma nova revolução cultural ou de voragem produzida nas várias discursividades e formas do Estado lidar com a questão social. E qual a efetividade das políticas anteriores, implantadas na era menemista modulada pela supressão dos direitos de cidadania e indutora de enclaves sociais, cujos atores políticos, membros de partidos e sindicatos permanecem presentes na composição das bases do poder. Perguntas nem sempre fáceis de responder, já que tanto o Programa Bolsa-Família como o recém criado *Plan Familia* (2009) articulado ao subsistema de *Asignación Universal por Hijos para protección social*, fazem parte da mesma agenda comum ao Programa Bolsa Família do Brasil.

No caso argentino, todavia, duas processualidades específicas articulam-se ao programa social analisado (PJJHD): uma, a dimensão maior das políticas sociais; a outra, a dimensão cooperativista específica à Argentina. A primeira dimensão se intensifica e ganha maior visibilidade a partir da gestão de Nestor Kirchner (2003-2007), onde a questão da repartição dos programas sociais propugnados ocorreu através de alguns setores organizados que negociaram a divisão das cotas dos programas sociais. A segunda dimensão se transverticaliza

na gestão de Cristina Fernández de Kirchner, onde os programas sociais buscam uma resposta mais territorializada, focada no perfil dos beneficiários.

A partir do governo de Cristina Kirchner, novos contornos se impõem, menos vinculados à questão do trabalho (desocupação) e mais focados na permanência da pobreza estrutural, tendo como centro a família e a infância. Nesse sentido, a maioria dos beneficiários do novo programa são mulheres de baixa renda (ou sem nenhum rendimento), com baixa escolaridade e posicionadas precariamente nos piores trabalhos, com poucas condições para ingressarem no mercado de trabalho mais formal. Mas também se foca com o segmento composto por trabalhadores informais permanentes, chefes de família com pouca possibilidade de saírem dos circuitos periféricos do sistema informal, ocupando piores condições de trabalho e recebendo os salários mais baixos.

8.2. O CENÁRIO DA CONFLITIVIDADE SOCIAL

Após cinco longos anos de recessão, os primeiros registros da quebra financeira do país, que levou à curta prisão preventiva de Carlos Saúl Menem por contrabando de armas (de 07/06/2001 a 20/11/2001), foram seguidos por eventos marcados pela quebra e corrida aos bancos, paralisia econômica e desespero dos milhares de argentinos de classe média, que tiveram suas contas bancárias bloqueadas e se viram repentinamente pobres, passando a engrossarem o coro dos desocupados (*piqueteros*). No final de 2001, a expressão do esvaziamento de qualquer esperança de ascensão social, acumulada nos gloriosos dias de dolarização econômica do período menemista, foi seguida pelos protestos das “*puebladas*” e barricadas urbanas, violência, saques e grandes manifestações, denominadas como “motim cívico” pelos observadores argentinos.

Segundo matéria do jornal *El Clarín*, de 23/11/2001, a cada dia surgiam 2.000 novos pobres na Argentina. (*El Clarín*. “La situación económica: el golpe a la clase media. Cada día, en la Argentina hay 2.000 nuevos pobres”. Online). Segundo o artigo, o cenário da depressão econômica do país, às vésperas da renúncia de Fernando de la Rúa (1999-2001), parecia irreversível. A especificidade do quadro depressivo se refletia na queda vertiginosa dos níveis

médios dos salários, que teriam sofrido quedas médias de \$650 para \$450 pesos. Para *El Clarín*, a igualdade de ingressos no país podia ser definida pela imagem de uma grande nação empobrecida, de pessoas que recebiam \$4 pesos ao dia, incluindo os 60% da população concentrada na Grande Buenos Aires e que até 2000 eram considerados pertencentes à classe média (dados da Consultoria EQUIS).

Segundo o sociólogo Artemio López, da EQUIS, os indicadores do INDEC (Censo de 2001) revelavam que 40% dos argentinos em 2001 estavam vivendo abaixo da linha de pobreza, representando mais de 14 milhões de pessoas dos 36.260.130 milhões de argentinos. Em 2000, o número de pessoas vivendo na pobreza somava aproximadamente 730.000 pessoas. Segundo estimativas do INDEC, uma família composta por três pessoas (um chefe de família empregado e 2 filhos) tinha renda inferior a \$480 pesos, valor que não cobria os \$1.050 pesos necessários para aquisição dos bens da canastra básica (cesta básica). Ainda, segundo o INDEC, entre 1970 e 1980 a pobreza já era estrutural. Nos anos 90 ela se expandiu com altos índices de desempregados, incluindo segmentos das classes médias e, em 2000, a falta de trabalho superou a faixa de 14% da população ativa (PEA). Os dados indicam que entre 1997 e 1999, apesar do número de pessoas empregadas ter se mantido estável, 29% da população total argentina, independente de se estar ou não empregada, era pobre. (Censo de 2001).

Em 21 de dezembro de 2001, as grandes mobilizações argentinas foram o divisor de águas da decomposição do espaço político esvaziado pelas sombras peronistas das conquistas sociais do passado, do que muitos argentinos chamaram de hecatombe política que assolou o país. O brado “*Que se vayan todos*” foi à síntese da incapacidade de conceituar a deformidade da ‘pequena chama democrática’, esfacelada por seus representantes políticos, de um desastre semi-anunciado desde os anos 90 mas cujo ápice foi 2001-2002. Estampada em manchete do jornal *La Nación*, de 20/12/2001, as palavras finais do curto discurso do ex-presidente De la Rúa no dia de sua renúncia, “*Conmoción. Pido a Dios por la aventura de mi patria social*” resumia a crise, e o jornal *Página 12* escrevia: “*Crónica del último día del presidente en la Casa*

Rosada. Triste, solitário y final". O próprio Raúl Alfonsín, em fala dirigida aos membros de seu partido (UCR), dias antes anunciara, "*Este es el fin del partido*".

Nos parece que a enunciação da pátria social argentina de forte apelo popular (independência econômica, justiça social e soberania política), encontra nestes dizeres seu sentido gregário e simbólico em tanto que unidade identitária de nação. Porém, desde o final da sangrenta ditadura militar, a frágil democracia que consagrou a era menemista realizou a pactuação contrária destas insígnias, tornadas materialmente impraticáveis pela decomposição da fuga de divisas e sucateamento do país. Também não se separa da mística do Estado, o próprio poder de impedimento e paralisia das manifestações sociais, que fizeram dos cortes de rua e do piquete sua marca distintiva. É este um momento particular da história, em que o ator social transformado em ator de rebelião política se torna expressão da síntese das contradições não resolvidas e implacáveis da Política como impedimento. Menos pela obstrução do povo que pelo poder do veto que rechaça, em um momento de crítica radical, qualquer político no poder. Momento de intervenção pontual em sua particularidade histórica, sem necessariamente consolidar a *democracia de controle popular*. Lutas populares com resultados muito relativos e desiguais, porque sujeitas aos avatares das conjunturas político-econômicas e de intervenções não institucionais, que refletem determinado momento de crise. Ápice essencial do limite da democracia capitalista, conforme afirma o historiador León Pomer, ao definir as práticas corruptas como componente estrutural e estruturante de nossos países, forjado no "*vástago ontológico de uma específica trama relacional/cultural/axiológica e psico-emocional*" de consciências que traficam e se cotizam. Nesse sentido, escreve, os homens se compram e se vendem na fila dos que arranham posições/situações/compensações, cuja perversão se define pela "*codicia alimentada en jornadas relacionales en que la regla es el interés personal incompatible con el interés colectivo*". (POMER. *La corrupción: una cultura argentina*. 2004: 13-4).

As manifestações argentinas revelam que as intervenções não institucionais do poder reativo de impedimento da soberania popular são cada vez menos limitadas pela ação do povo vigilante como contrapoder (Rosanvallon), porque nas representações das várias maneiras de expressar as críticas e

desconfianças à democracia participativa, na maioria das vezes o povo não consegue alterar o ápice essencial do poder de veto pelo voto, senão pelo rechaço. Ou seja, a dominação exercida pode até ser celebrada pelo método do protesto dentro do sistema, mas não chega a imutá-lo e o sistema aceita de bom grado porque ajuda a livrá-lo das lacras que o desfavorece. Este foi o limite do poder da intervenção radical exercido pela soberania popular Argentina (e também em outras partes).

Nesse sentido, a repressão descontrolada contra mais de 5.000 manifestantes em Buenos Aires computou 33 mortos e centenas de manifestantes feridos, representando o ápice do momento político da erosão da sociedade atingida pela desconfiança política generalizada. Fagulhas de um contra-poder que não se completa, nem se quer radicalmente definido como revolucionário mas *devir* pontual de um momento particular da história de protestos das massas. Momento em que os saques e quebra-quebras de supermercados pela turba revoltada e os panelaços (*cacerolazos*) das manifestações populares se espalharam em escala nacional, forma de protestos dos argentinos unidos, da descontrolada capital portenha às cidades como Córdoba, Rosário e outras, que conheceram a expressão das grandes manifestações e enfrentamento frente às ondas de repressão e violência. Estes movimentos não se intitularam políticos mas sociais e foram definidos pelos acadêmicos como *“manifestações espontâneas da produção de novas subjetividades coletivas”*.

Atílio Borón, ao analisar o período, afirma que somente uma análise profunda da crise de 2001 permite apreender o significado do surgimento do kirchnerismo. Para ele, o momento da insurreição espontânea não se confunde com a crise revolucionária, mas trata-se de uma crise orgânica de hegemonia entre governantes e governados. *“Foi uma crise que devorou quatro presidentes em pouco mais de uma semana e que, como era previsível, deixou profundas seqüelas na vida pública. Uma delas: a radical deslegitimação da classe política tradicional, cujos efeitos continuam produzindo efeitos nos dias de hoje”*, escreve. (BORÓN. “Néstor Kirchner e as desventuras da ‘centro-esquerda na Argentina”” 2007: 14).

Ao descrever o tenso momento político das eleições presidenciais, Borón observa que na oportunidade o ex-governador de Santa Cruz (região sul do país),

Nestor Kirchner, até então afinado às diretrizes do governo central menemista (1989-1999), a quem dera apoio para as alterações da Constituição Provincial para reeleição indefinida de governadores e a privatização da empresa petrolífera YPF (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*), saberia articular as alianças locais clientelísticas em seu benefício. No momento da renúncia de De la Rúa, porém, Nestor Kirchner não tinha muita chance de se lançar candidato à disputa presidencial pelo Partido Peronista. Conforme a tradição, o candidato natural à Presidência da República seria o então Presidente do Partido Peronista, Eduardo Alberto Duhalde, prestigiado governador da Província de Buenos Aires (2002 a 2003). Do ponto de vista das políticas sociais, Duhalde articulava e desenvolvia uma nova experiência social junto a um grupo de mulheres da zona bonarense, *las Manzaneras* (comadres), fiéis cabos políticos de sua base eleitoral. Porém, após o “*massacre de Avallaneda*” (26/06/2002), o cenário se inverteu. Por meio de uma disputa eleitoral duríssima, Nestor Kirchner pode se lançar candidato contra o conservador opositor Carlos Menem, que pressionado pela ausência de popularidade teve de renunciar à disputa eleitoral do segundo turno das eleições. Kirchner, como candidato único, se tornou *ipso facto* Presidente da República.

O massacre de Avallaneda ocorreu em junho 2002, quando uma manifestação piqueteira nas cercanias de Buenos Aires, no embate com forças policiais, culminou no fuzilamento (por parte de tropas policiais) de dois jovens do *Movimiento de los Obreros Desocupados Aníbal Verón*, Maximiliano Kosteki e Darío Santillán. Segundo Borón, o massacre culminou com o lançamento de Kirchner como candidato (*Frente para la Victoria*) e paradoxalmente surpreendeu pela radicalização discursiva adotada contra o cenário nacional de pobreza, momento em que 54% da população argentina se encontrava abaixo da linha de pobreza. (Ibidem. Ibidem: 15). O que, por um lado, explica o divórcio parcial das forças de coalizão internas que permitiu a virada eleitoral inicial de Carlos Menem e sua vitória na primeira fase das eleições, com 24,4% dos votos contra os 22,2% de Kirchner. Uma vez vitorioso, porém, Kirchner não se limitou ao plano teórico e introduziu mudanças significativas na Legislação do País, suprimindo a lei da impunidade dos genocidas da ditadura argentina e redimensionando o enfoque

das políticas sociais, centradas em sua agenda política aos problemas da população pobre desocupada e desassistida. (Ibid. Ibid. pp.15-6).

Segundo o sociólogo Julio Godio, Kirchner soube desarticular o cinturão estratégico eleitoral de Eduardo Duhalde, deslocando a disputa eleitoral para os espaços provinciais, retomando o discurso de evocação da “repactuação revolucionária peronista” mesclado com idéias econômicas nekeynesianas *aggiornadas* pelo “neodesenvolvimentismo com traços caudilhistas” anterior, em uma verdadeira transversalização de poder. (GODIO. *El tiempo Kirchner*. 2006. pp. 35-60, 176-9). A própria aliança da *Frente para a Vitória*, era uma frente ampla composta por várias facções políticas e ideológicas. Kirchner chega a afirmar a repactuação partidária de sua plataforma política,

“La crisis ha sido el rostro de nuestro país durante las últimas décadas. Crisis económica, social, institucional, política y cultural. Sin reglas de juego claras y justas en lo económico y en lo social, donde lo único permanente es el beneficio creciente de los sectores más concentrados de la economía. La profundización hasta límites intolerables de la brecha entre pobres y ricos y su consecuencia: La exclusión social, nos obliga a dirigir una mirada crítica a quienes en el sistema democrático tenemos la responsabilidad en la dirección de los destinos de la Nación: los partidos políticos”. (Plataforma eleitoral de Néstor Kirchner. Online).

No que tange a particularidade das eleições argentinas, também a socióloga Maristella Svampa assinala ter sido a crise de 2001 o ponto de inflexão que levou o país a realizar uma ampla discussão teórica em torno de dois aspectos centrais para a nação: a reivindicação de novo modelo institucional voltado para a auto-organização de um modelo social cooperativo participativo e horizontalizado *desde abajo*, e apelo à intervenção do Estado como garantidor da ordem, em nome da lei e da segurança nacionais. (SVAMPA. “Argentine: l’avenir des piqueteros”. 2005: 113-24).

Sob este aspecto, as pressões populares da sociedade argentina também exigiram o retorno da ação social do Estado na questão do trabalho e da renda. Assim, Néstor Carlos Kirchner ao assumir a Presidência da República em 2003, se viu contingenciado a propor o retorno ao intervencionismo peronista, voltado para as ações sociais inclusivas. Estudos recentes de autores argentinos indicam que a chamada ‘*era Menem*’ apenas acentuara no país a adoção radical de um ‘novo ideário neoliberal’, ao consolidar formas de ‘pensar’ de intenso *processo*

ideologizador, orientado para as políticas públicas em função da redução dos gastos sociais do Estado. (BERNAL-MEZA. *Sistema Mundial y ...* Op.cit). De fato, nos anos 90 parcela da classe média argentina, seduzida pela difusão propagandística idílica de inclusão da cidadania ao mercado mundializado, se sentiram consumidores-investidores-poupadores privilegiados, pertencentes à nova “*elite sul-americana diferenciada*”. Confirmava esta visão o fato do dólar ser comercializado nas ruas de Buenos Aires como verdadeira moeda corrente nacional. Por seu lado, uma parcela de investidores-funcionários dos setores bancário terciário e financeiro (*blue-collars, White-collars*), contribuiu para a difusão da “crença do homem econômico” bem sucedido, sem se aperceberem que o modelo paradigmático dos ‘cavallismos menemistas’ produzia voragem dos recursos econômicos nacionais, sem retorno.

Esse contexto explica a não-reação aos discursos políticos pró-descentralização administrativa e de alinhamento às reformas contábeis-fiscais, bem como a aceitação do caráter compensatório dos programas assistenciais, em oposição às medidas mais universalistas de proteção social.¹⁵⁶ Por outro lado, a repartição das perdas da chamada classe assalariada, que atingia professores e funcionários públicos, além de trabalhadores que se tornavam supérfluos, até os anos 90 era visto como uma minoria não articulada à complexidade das relações formais de trabalho e mercados. Em meados dos anos 90 somente, quando se intensificaram as condições de precarização e informalização da rede formal de trabalho e quando as falências e privatizações começaram a atingir grandes contingentes de setores do operariado fabril, os argentinos retomaram as origens das antigas tradições e experiências de lutas operárias anarquistas e socialistas, iniciadas por piquetes de rua e protestos, na tentativa tardia de criarem espaços de mobilização. Ao analisar o cenário político deste período, a atual presidente da República, Cristina Fernández de Kirchner, descreve o período eleitoral que levou seu marido, Néstor Kirchner, à Presidência. Em meio ao cenário de uma sociedade que parecia se desintegrar, escreve, onde a crise de representação política na Argentina era de tal gravidade que sua ruptura, associada à

¹⁵⁶ Esta mesma parcela similar da classe média no Brasil aplaudiu o início das reformas liberalizantes e da paridade real-dólar, que lhes abria acesso ao mundo da sociedade de consumo, celebrado com viagens à Miami. O que permitiu forjar uma aliança cidadã impolítica, de pequenos investidores defensores das privatizações nacionais e que endossaram o discurso da previdência complementar privada, em detrimento de seus próprios interesses.

instabilidade institucional, caracterizava o país pela ausência de legitimidade democrática, Kirchner soube galvanizar novas esperanças, colocando-se como alternativa ao caos econômico e social.

Sem embargo, pensar as mudanças do padrão de regulação das políticas sociais implica pensar nos limites das políticas do Mercado transformadas em políticas de governo, mas também resgatar a relação entre critério técnico e critério político onde a política social não está necessariamente em sincronia com a repartição de bens e subsídios, nem se vincula ao processo institucional de integração organizacional. É pensar neste cenário em que a pobreza é definida pela falta, onde as *villas misérias* argentinas, as favelas brasileiras ou os *cantegriles* uruguaios expressam o próprio limite desintegrador deste processo. Daí o retorno aos comunitarismos que incluindo a negação do sistema político como um todo, encontram seus limites nos transbordamentos dos problemas sociais e infra-estruturais urbanos e nas comunidades rurais tradicionais locais, indígenas ou quilombolas que (re)criam as mediações não excludentes das máfias locais e dos clientelismos ponteiristas políticos, até porque os campos de negociação das intermediações dos conflitos sociais são sempre verdes. O mesmo vale para as subjetividades políticas e identitárias que figuram nas sociedades capitalistas organizadas, pela redefinição do papel da instituição “Estado” ao permitir a transferência de suas atribuições para o capital. É onde também se encontram os limites da responsabilidade empresarial.

O mesmo processo de disputa hegemônica dos espaços intermediários de negociação e diálogo se encontra na burocracia técnica, incluindo instituições de assistência social (ONGs, Igreja Católica, agentes sociais e empresas de responsabilidade civil) que atuam na articulação das mediações da população assistida com o Estado. Após 2002, particularidades próprias ao retorno do cooperativismo argentino, levou os movimentos sociais instituírem, num primeiro momento, seus próprios porta-vozes para a negociação direta com a burocracia governamental. Poder do impedimento, portanto, não significa necessariamente potência passiva ou campo de inatividade, mas quase sempre “vontade de potência” ou ação política pela arregimentação da vontade social atravessada ou não pela violência conflitual, em que a sociedade busca um espaço intermediário entre a conflitividade/legalidade e legitimidade. Para Cristina Kirchner,

“Essa crise entre legalidade e legitimidade, que significa a eficácia e não somente cumprir com o enunciado em uma plataforma eleitoral durante um processo eleitoral, mas também, além disso, com o que foi enunciado e aplicado para que tenha o resultado desejado. *Porque, em última análise, política é resultado.* Podemos ter as melhores idéias, podemos ter os melhores projetos, mas se não conduzirem de forma eficaz a resultados verificáveis e quantificáveis na qualidade de vida de nossos compatriotas, de nossos concidadãos, poderão atestar a profunda honestidade intelectual de quem formulou e cumpriu esses passos, mas não a eficiência do governo e a construção da gestão democrática”. (KIRCHNER. *“Realidade da Argentina e região”*. Loc.cit. 2007: 7. Grifo nosso).

De mesmo Torcuato S. Di Tella, em *Conversaciones*, livro lançado com Néstor Kirchner, dá o tom pelo qual se encaminhava o arcabouço ideológico do Estado Argentino. No prólogo define sem muita convicção o retorno ao novo peronismo de Estado, como *“algo más que un partido político [ou] un movimiento”*, “una cosa más heterogénea, más federal, más espontánea que un partido, o sea una especie de alianza, convergencia o fenómeno, o si, en cambio, por ‘movimiento’ se entiende una corriente de opinión que tiene escasa organización propia y que depende mucho de un gran líder que la nuclea, entonces no me gusta mucho, o más bien me parece que es algo ya superado”. (DI TELLA & KIRCHNER. *Conversaciones*. 2003: 11).

Cristina Kirchner, em seu artigo, afirma que o papel do Estado, no período menemista, se caracterizava por uma governabilidade corporativa, que aleijou a sociedade argentina de tal maneira que somente a pactuação de um novo *New Deal social* poderia reativar a economia do “derrumbre” de “*mais de 27% da população argentina desempregada*”. Este *New Deal* envolvia a reconstrução da infra-estrutura básica (ferrovias, vias comunicação e aeroportos), hospitais, escolas, água potável, moradia, “*um círculo virtuoso que além de tudo vai recriando a confiança do país em si mesmo, porque esse foi outro aspecto chave no diagnóstico que fizemos da situação Argentina*”. (Ibidem. Ibidem:13). Também Di Tella lembra os momentos tensos da ascensão dos partidos populares nacionais argentinos, a exemplo das comunidades de base chilenas ou da ação democrática da Venezuela e do Partido de Liberación Nacional de José Figueras, na Costa Rica, em períodos turbulentos da história latino-americana em acontecimentos históricos similares (Domingo Perón, Getúlio Vargas, Haya de la

Torre ou Lázaro Cárdenas e o início do governo de Fidel Castro). (Idem. Idem: 16-8).¹⁵⁷ Ao referir-se ao papel político dos líderes de governo, define o novo momento argentino: “*Los líderes predestinados se acabaran en la Argentina, y ahora deben ser reemplazados por dirigentes capaces de integrar equipos y grupos orgánicos de militantes*”. (Idem. Idem).

Néstor Kirchner daria no livro, o novo tom do governo, retomando algumas questões centro-esquerdas, na tentativa de uma terceira via conciliadora, em que define o que seria a nova plataforma pós-menemista: revisão da experiência desenvolvimentista com industrialização protegida pelo Estado; negociação e revitalização das obras sociais gremiais, de acordo com os sindicatos; controle das ameaças da violência extremada de alguns grupos de *escrache*¹⁵⁸, que promovem bloqueios de ruas e eventuais invasões de fábricas, por meio da erradicação das fontes de delinqüência e pobreza extremas; revisão das estruturas constitucionais disjuntivas; repactuação com os partidos políticos como instrumentos insubstituíveis da democracia; retomada da educação para a sociedade ser mais eficiente e justa; descentralização do ensino e da gestão docente com garantia de sistema gratuito de educação; restauração do pendulo cívico e militar como devenir histórico; combate ao narcotráfico pelas forças armadas; repensar o Mercosul ao nível das estruturas econômicas em benefício dos argentinos; reforma das áreas de evasão num equilíbrio entre grandes inversores e equidade social, com enfrentamento do tema da dívida externa. E, sobretudo, *centralizar a política de bem-estar social com certo “distribucionismo”, através da retirada da “palavra maldita do Consenso de Washington” e da*

¹⁵⁷ Segundo a análise de Di Tella, o peronismo que transformou as bases sociais de cima abaixo, com acertos e erros, não existe mais. Está envelhecido em seu momento histórico. Hoje não se define nem como partido político, nem como ideologia, “*es como el Templo de Jerusalén*”, escreve, “*invadido por los mercaderes, y necesita que alguien venga con un látigo a espantarlos*”. O mesmo vale para o Brasil, afirma. Espantado com as mudanças, acredita que o radicalismo no país foi descortinado pela própria divisão da esquerda e da direita (Unión Cívica Radical e ‘cavallismo’, até os partidos provinciais de pessoas como López Murphy e Menem). Citando o caso do PMDB no Brasil, afirma que as grandes organizações que lutaram contra a ditadura estão hoje espatifadas e define o momento político da Argentina pela *Alianza* (1999) para retirar Carlos Menem do poder do exemplo emblemático da ‘*pata peronista*’ sindical através de distintas coalizões pela renovação fragmentada que baixou da torre de marfim e fundiu em um mesmo ser político o técnico e o militante de base, novo momento de “*más hacia la izquierda o hacia abajo*”. (Id. Id.).

¹⁵⁸ ‘*Escrache*’, no Rio da Prata (Buenos Aires e Montevideo), refere-se a um tipo de manifestação em que um grupo de ativistas invade um domicílio ou lugar de trabalho de alguém que se quer denunciar para a opinião pública. No Chile estas ações são conhecidas como “*funas*”. O *lunfardismo del escracho* é um antigo golpe de malandragem, apresentando a uma vítima um bilhete de loteria aparentemente premiado e convencendo a pessoa a receber o falso bilhete pagando por ele um valor menor. Segundo o Dicionário significa “fazer cara feia” ou “quebrar a cara de alguém”.

retomada da repartição genuína do *welfare state*, segundo os moldes de aplicação europeia. (Id. Id. pp.23-5).

Entrementes o caso argentino revela especificidade na forma de ‘pensar a questão social’. A vertente do Estado social eqüitativo com repartição de renda, que para muitos estudiosos argentinos se refere aos anos dourados do peronismo em sua assertiva mais ampla, ainda permanece viva no imaginário social da equidade e justiça redistributiva, atuando como uma prefiguração política muito forte da tipologia ideal das políticas sociais inclusivas e eqüitativas. No discurso de peronistas de centro-esquerda como Néstor e Cristina Kirchner, quando estes falam da necessidade de “*revolução do Estado social*”, não estão se referindo à mudança estrutural do capitalismo argentino, mas sim ao momento político-social específico. Segundo Léon Pomer (em entrevista a nós concedida), o período Nestor Kirchner representa um período particular da história Argentina, onde teria ocorrido uma repartição e apropriação social da riqueza envolvendo mais de 50% da população. É a este momento que a pilastra discursiva da defesa dos programas sociais propugnados pelos Kirchner evoca.

Porém, não é escopo desta tese recuar a análise ao chamado período do *populismo de Estado peronista* ou mesmo getulista, embora não desconheçamos a questão da necessidade de consolidação de uma legislação trabalhista mais sólida, na rede de proteção social que compõe a vinculação entre desenvolvimento econômico e Estado provedor ou Estado social, incluindo as questões sindicais e partidárias deste período histórico, a complexidade dessa articulação extrapola a análise do momento político argentino atual. Entretanto o período intenso de radicalização das lutas operárias argentinas permanece vivo no imaginário social, assim como a capacidade combativa e resistência na construção de uma base organizativa pela via cooperativa, barrial e de vizinhos, marcando dois momentos políticos importantes: o primeiro diz respeito à crise, o segundo, à acomodação da ordem vigente que acompanha a consolidação dos programas sociais e contribuíram para o retorno da normalização social da crise e acomodação de algumas resistências (não de todas) através dos programas sociais.

Esta divisão se refere mais a uma acomodação da atenção à radicalização da processualidade dos conflitos até a fase de normalização da vida social,

fundamental para se apreender a dimensão do fracasso do Programa Jefes y Jefas del Hogar Desocupados. Momentos de fratura interna dos movimentos sociais desde seu interior, próprios à especificidade das gestões que aproximaram os líderes dos movimentos aos membros do Governo. Não são invólucros da neutralidade assembleística, que no campo da ação se completa e na cotidianidade perde relevância pela própria condição individual de desigualdade e pobreza, se modulando às velhas práticas políticas (caudilhistas) em que, nas condições limitadas da cidadania, o resgate da população excluída não se modela para uma emancipação social, mas para a acomodação do conflito e na busca da sobrevivência do grupo.

8.3. A CONSTRUÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS NA DIMENSÃO DA POLÍTICA ARGENTINA

Os fatores disjuntivos dos espaços tensos da formulação política de uma agenda social popular permeiam a dimensão dos conflitos entre mobilização social e luta institucional (Estado, sociedade civil e movimentos piqueteros) em busca de hegemonia política, no sentido *gramsciano* que inclui a politização dos atores nas tensões para obtenção de hegemonia e posição de classe a nível territorial. Momentos pontuais da democratização da intervenção nas espacialidades das lutas cotidianas para obtenção de salário ou renda de sobrevivência, no sentido mais cru. Pensar o evoluir do nacionalismo peronista em relação à luta operária, entretanto, torna a questão sobremaneira mais complexa. Sobretudo se considerarmos as formas organizacionais dos assentamentos informais de protesto, enfrentamento e crítica ao poder público, como retratados pelos *Piqueteros* ou o Movimento dos Sem-Terra, no Brasil, segundo a tradição das lutas do povo sul-americano em sua capacidade espontânea de organização das massas, a partir da democracia de base, ou das organizações mutuais de fomento integrador de capacidade cooperativa de auto-gestão.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Esta dimensão leva a duas outras ligadas à atuação do Estado: a dimensão clientelar, que permite realizar a ocupação da terra sem buscar a integração definitiva dos indivíduos à própria terra (projeto de Reforma Agrária incompleto no Brasil) e a dimensão punitiva, de criminalização da ocupação da terra ou dos assentamentos informais, no caso da Argentina.

A idéia de governança ou desenvolvimento local (pela horizontalização ‘desde abajo’) implica algumas dificuldades. A primeira diz respeito a uma articulação espacial condicente à distinção entre comunidade e territorialidade (povoado, localidade, município, região), mas também a um problema de escala que, na Argentina, define uma localidade ou várias localidades regionalmente agrupadas em comunitarismos familiares. E ainda uma diferença setorial entre a produção em regime de economia natural e familiar (autoconsumo) e a produção capitalista em escala. Nas relações locais, de pequena escala, o impacto nos padrões de pobreza e indigência pode ser menor ou maior dependendo do que os economistas chamam de “vocalização territorial da produção econômica”, forjada no interior e entorno da própria localidade, comuna, povoado ou região, permeando a forma específica da construção da agenda social argentina. Nesse sentido, as questões sociais das políticas focalizadas se relacionam a processos de descentralização administrativa, convocatória à sociedade civil, de conformidade com o caso brasileiro de meados da década de noventa.¹⁶⁰

Os primeiros programas intersetoriais provinciais (15 ao total) surgiram no governo de Raúl Alfonsín (1983-1989), a partir do *Plan Alimentario Nacional-PAN* (Ley 15/03/1984), programa voltado para a distribuição de cesta básica alimentar destinada à população com fome aguda e desnutrição infantil. O PAN se dividia em subprogramas: a) educação e saúde; b) controle do crescimento econômico e desenvolvimento; c) compras de alimentos e hortas comunitárias; d) saneamento básico e água potável.¹⁶¹ O mote da campanha pode ser resumido no conteúdo das *Cajas PAN*, cesta básica alimentar contendo 2 kilos de farinha, leite em pó, 2 kilos de açúcar, 2 litros de azeite, 3 kilos de macarrão, 2 kilos de arroz, ½ kilo de carne enlatada, lentilhas e feijão branco, destinada ao combate emergencial da nutrição infantil que beneficiou 5,6 milhões de pessoas. O programa durou dois anos e foi estendido por mais dois, marcado pela descentralização distributiva onde as províncias foram co-participantes na execução do plano, se convertendo em ferramenta política do programa da Unión Civica Radical, partido de viés

¹⁶⁰ Ao contrário do que ocorre no Brasil, nos dias atuais as discussões de descentralização democrática, poder local e desenvolvimento sustentável ainda permanecem muito vigorosas no caso argentino.

¹⁶¹ O PAN se vincula a crise hiperinflacionária dos anos 80, produzindo o que Rapoport chamou de *baixa elasticidade de ingreso* pressionando a elevação da desocupação/ocupação pela contração salarial. O aumento da pobreza se tornou crítica no período, atingindo 10,1% dos lares em 1980 e em 1982 aumentando para 28,0% dos lares pobres. (RAPOPORT y col, *Historia Económica, política y social...* Op.cit. p. 835).

político social-democrata liberal. (LEGUIZAMÓN, S. A. “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de opciones preferenciales por los pobres”. In: ANDRENACCI, L. Comp. *Problemas de Política social en la Argentina Contemporánea*. 2006: 97-9).

O discurso do PAN, na época, se centralizava no vínculo de solidariedade do governo para com as necessidades das comunidades carentes, coordenado pelo *Ministerio de Salud y Acción Social* (Ministro Aldo Neri) e a *Subsecretaría de Salud y Acción Social*, presidida por Fernando Alfonsín (irmão do Presidente), que também era vice-Presidente Executivo do programa. Segundo o Banco Mundial, a cesta básica distribuída equivalia a 30% da necessidade calórica mensal dos indivíduos. Em 1986 o valor gasto em programas sociais pelo governo chegou a \$206 milhões de austrais (1986) dos quais 92% era destinado à compra de alimentos enviados às localidades pobres ou “*bairros de miséria*”. A distribuição se iniciou às áreas carentes da Grande Buenos Aires e depois se estendeu às regiões de Misiones e de Santiago del Estero. Alguns medicamentos também foram distribuídos na ocasião. (Arquivo El Clarín. “El recuerdo inmediato de las cajas Pan”. 15/11/1999. Loc. cit. Online).

Nos anos 90, o governo de Carlos Saúl Menem (1989-1999), em conjunto com a política de flexibilização das leis trabalhistas, eliminou o PAN em agosto de 1989 (decreto 400/89) e criou o *Bono Nacional Solidario de Emergência*, regulado pelo *Consejo Nacional para la Emergencia Social*. Primeiro Fundo Social de controle orçamentário destinado a garantir “*atenção às necessidades alimentares mínimas aos setores mais pobre da população argentina*”, através da distribuição de “*bonos canjeables por mercaderias*” (uma versão adaptada do *food stamps* de alimento nos EUA, dos anos 1960 e 1970). Os bonos eram distribuídos a todos que se enquadrassem na declaração juramentada de determinado padrão de pobreza, recebendo um papel carimbado “*estado de necesidad alimentaria*”, que dava acesso a um cupom ou bono, permitindo adquirir produtos de primeira necessidade em diversos estabelecimentos comerciais. Porém eram eliminados do programa os que recebiam carimbo de “*estado de necesidad transitoria*”, segundo o padrão clássico do assistencialismo do Estado.

O outro lado da questão refere-se, na Argentina, à gestão da maioria dos programas regulados por organismos internacionais de maneira intersetorial,

contrastando com a ineficiência ou desinteresse dos programas ministeriais. Os programas se vinculavam à Igreja Católica, Confederación del Trabajo e Forças Armadas, mas o governo apelava também para a responsabilidade social das empresas e para setores da sociedade civil organizada (ONG's e instituições internacionais e seus projetos de micro-crédito e desenvolvimento local), seguindo discursividade semelhante ao Brasil, na época, para o encaminhamento de orientação social das políticas públicas descentralizadas e de responsabilidade da iniciativa privada.¹⁶²

Segundo Estela Grassi, o Bono Solidário de assistência gerenciada e o plano de convertibilidade menemista marcam o início da Reforma do Estado e das privatizações. (GRASSI. "El asistencialismo en el Estado Liberal". 2003: 27-48). Em 27 de dezembro de 1989 o Bono foi substituído pelo PROSOCO-Políticas Sociales Comunitárias (Ley 23.767), de prestação direta e atenção às necessidades nutricionais, e pelo PROSONU-Programa Social Nutricional, encarregado da prestação sanitária e assistencial, incluindo subsídio destinado às habitações populares, absorvendo recursos do PAN e do Bono Solidário. Em 1990 a Argentina já contava com 30 programas sociais e em 1995 foi criado o *Plan Social*, priorizando um *Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI)*. De maneira geral, apesar da irregularidade e das desiguais estruturas provinciais e municipais do país, estes programas emergenciais, com enfoque nas cestas básicas alimentares, tiveram grande repercussão nas organizações comunitárias. Ainda, no setor das políticas sociais, foi criado uma *Secretaría de Desarrollo Social*, agindo em conjunto com o *Ministerio de Salud y Acción Social*, porém durante este período, conforme apontam Estela Grassi (2003) e Sonia Álvarez Leguizamón (2006), os programas foram vazados por escândalos e denúncias de cheques e cupons distribuídos de maneira indiscriminada a senadores, deputados e políticos partidários, ao mesmo tempo em que a atenção pública se voltava para a reforma fiscal do Estado. (GRASSI. *Ibidem*: 32-4). Para Grassi, a melhor síntese da preocupação política social deste período é representada pelo discurso de Eduardo Bauzá (Ministro del Interior e Ministro de *Salud y Acción Social*, Secretario da Presidencia e Chefe de Gabinete de Carlos Menem) ao afirmar, "*El*

¹⁶² Acredita-se que a intersetorialidade ainda não havia sido plenamente consolidada na época. A questão da municipalização das políticas públicas é mais recente e as estruturas de integração vertical na Argentina parecem ter se encaminhado na direção de experiências semelhantes no Brasil.

estado de sitio es una medida preventiva, como también lo es el reparto de alimento". (Ibid. Ibid). Entrementes, os escândalos na distribuição dos bônus fizeram com que o Bonos Solidário fosse desativado e o PAN ressuscitado como sistema complementar de emergência (*Operativo Solidariedad*), versão solidária produtiva, similar ao antigo modelo norte-americano de John Kennedy.

O Bonos Solidario de Emergência, de agosto de 1989, tinha como meta a distribuição de alimentos e medicamentos à população carente. Porém o *Operativo de Emergencia*, como programa complementar à renda da família, com enfoque alimentar, surgiu da iniciativa do City Bank e acompanhava o discurso sobre a responsabilidade social das empresas.¹⁶³ O Programa, financiado por setores empresariais e gerenciado pela *Fundación Acción para la Iniciativa Privada-AIP* privada, presidida por um empresário da indústria do petróleo, arrecadou e movimentou \$US30 milhões de dólares, instituindo as primeiras carteiras plásticas de identificação para fiscalizar os cupons utilizados como dinheiro pelos beneficiários em compras em armazéns, supermercados e farmácias. Um dos slogans da *Fundación Acción para la Iniciativa Privada* era que *"al Estado solamente le pedimos libertad para ayudar"* e, segundo Grassi, ele contribuiu para despolitizar *"la franja de los hermanos carentes"*.

Conselhos locais foram encarregados da execução do programa e da distribuição dos cupons que os comerciantes podiam descontar em 48 horas no Banco de la Nación e, ao todo, estima-se que o programa atendeu cerca de 4 milhões de pessoas. (Ibid. Ibid. pp.36-8). Apesar disso, em 1990 o INDEC estimava que 40% da população argentina se encontrava em situação de pobreza. Em 1989 a Ley nº 23.740 instaurava um imposto fiscal extraordinário de *"contribuição solidária"* para levantar \$US250 milhões de dólares. Do total dos fundos, 57% foram administrados por governos provinciais e 40% pelo governo nacional. Os *Consejos de Emergencia* locais foram eliminados quando o Bono Solidario chegou ao fim, substituído por programa de pequenos empreendimentos produtivos, destinado a atender 9 milhões de desocupados (Plan Llamcay, Ley nº 23.767), esboço das propostas das *Políticas Sociales Comunitárias*, os chamados

¹⁶³ A prática discursiva acerca da responsabilidade social empresarial divulgava o direito dos empresários se sentirem confortáveis ao freqüentarem restaurantes na porta dos quais não houvesse gente morrendo de fome. (LEGUIZAMÓN. Op.cit. pp. 98-9; *Jornal Pagina 12*, 14/07/89). Neste momento as privatizações ganham força, mas as várias manifestações sociais contrárias passaram despercebidas pela sociedade.

programas de natureza produtiva (oficinas de costura e tecido, pequenas fábricas, etc). O programa foi perdendo força no início dos anos 90 quando novo escândalo provincial voltou a envolver os cupons.¹⁶⁴ Apesar disso foi definido por diversos analistas como verdadeiro representante de *"políticas de capital político, na moeda de troca eleitoral"*, paradigma dos dirigentes políticos em distintos níveis de poder. (GRASSI. Ibid. pp.36-8. Também noticiário de *El Clarín*, edições dos dias 11, 16 e 18 de julho de 1989).

Para Sonia Alvarez Leguizamón, 1993 marca o início da focalização dos programas de pobreza com inversão da participação governamental e antecipa os discursos da sociedade civil como *"salida a la subsidiariedad del Estado"*. Este processo de reprimarização e desgovernamentalização encarna a retórica das capacidades individuais lidarem com as emergências sociais. (Idem. Idem: 99-100). Acompanhando o modelo econômico, o novo *sistema* redesenha as políticas sociais em sua integração com o Estado. A possibilidade de mobilidade social familiar pela transferência direta ou indireta de ingressos, portanto, só parece possível no discurso da intersectorialidade. Porém, as limitações da capacitação técnica dos modelos de intervenção dos Estados provinciais permitiram a criação do SIEMPRO (órgão de controle e monitoramento das políticas sociais) sem que houvesse um plano de ação regional muito claro. A princípio, a lógica burocrática contribuiu ainda mais para atomizar os programas sociais, sem consolidar uma sólida rede de informação. Por outro lado, a heterogeneidade das situações de pobreza naturalizava nos discursos da política social, palavras como *"vocação à organização"* e *"desenvolvimento social solidário"*, *"fortalecimiento ciudadano pela comunidade"*, *"explorar o potencial solidário dos indivíduos"*, como parte integrante da iniciativa participativa das pessoas. Em 1991 o *Ministerio de Acción Social* passaria por mudanças estruturais em consonância com o Plano de convertibilidade monetário, redirecionando as políticas sociais assistencialistas para um novo foco e

¹⁶⁴ Estes escândalos lembram similar momento no Brasil, de escândalos ocorridos em 2004 na cidade de Pedreiras (Maranhão), denunciado pela Rede Globo TV. E, mais recentemente, o escândalo da distribuição de *Panetones sociais*, pelo Prefeito José Roberto Arruda, de Itabira (Pernambuco), idem no Piauí, entre outros casos. A diferença é que no Brasil a centralidade das discussões do Programa Bolsa-Família focou outras questões e os escândalos ficaram circunscritos aos noticiários locais e regionais. Porém a Argentina é menor do que o Brasil não só em dimensão como em população.

centralizando as ações a partir das diretrizes do poder central.¹⁶⁵ No mesmo ano era criado ainda o *Programa Ayuda Solidaria* (Ley 23.767) focado na assistência aos mais pobres através de projetos produtivos de auto-sustento (incentivo ao micro-emprego e promoção comunitária integrada de hortas e granjas para autoconsumo comunitário). Em 1993 era lançado o *Plan Social* e criado o primeiro gabinete social coordenado pelo Secretario General da Presidencia (Ernesto Bauzá) integrando os *Ministerios de Salud y Acción Social*, o *Ministerio del Interior* e o *Ministerio de Trabajo*, com enfoque na integralização dos programas a nível nacional. (Ibid. Ibid).

O novo programa, com enfoque nutricional e alimentar, era coordenado por um *Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano*, sob a direção de Hilda Gonzáles de Duhalde, esposa do então governador bonarense Eduardo Duhalde, e se voltava para o atendimento das mulheres grávidas, nutrizes e crianças com desnutrição, acompanhadas até a idade escolar.¹⁶⁶ O programa incluía a distribuição de leite, ovos e cereais e contava com o apoio de voluntárias da comunidade, conhecidas como *Manzaneras* ou comadres. A distribuição de leite incluía a atenção básica de saúde e a promoção comunitária de formação de redes de captação e incentivo aos projetos comunitários.

O movimento das *Manzaneras*, como ficou conhecido, se consolida com forte ponteirismo político a partir de 1997, envolvendo cerca de 40 mil mulheres (donas de casa) que adquiriram visibilidade quando Hilda Duhalde, “Chiche” como é conhecida, dirigia a presidência honorária do Conselho do Menor e da Família bonarense (Buenos Aires). Para cronistas da época, o submundo dos maltrapilhos se “*apinhava*” nos atos políticos pela participação dessas mulheres (delegadas) que controlavam a distribuição das cestas básicas e repetiam disciplinadamente as cartilhas de formação e capacitação, sob a égide da solidariedade. Os focos dos conflitos políticos das eleições gerais de março de 2003, apesar de centrados nos movimentos piqueteiros, possuem esta outra importante dimensão

¹⁶⁵ Novo escândalo envolvendo a distribuição de leite impróprio para o consumo humano fora denunciado pelos centros de saúde, fazendo com que o *Bonos Solidario* chegasse ao fim e no final de 1991, nova etapa de acumulação produtiva faria com que a política distribucionista de alimentos se esgotasse. Um surto de cólera foi tratado pelo governo como consequência de que “*la politica de estabilidad genera victimas no deseadas*”. (GRASSI, Ibid. pp.39-40).

¹⁶⁶ O Programa foi ampliado em 2003 pelo governo Kirchner.

– o plano de ajuda para os excluídos do mundo do trabalho, com enfoque na família (espaço de *'empowerment'*), apoiado e executado por ONGs e Igrejas.

O espaço das redes sociais de contenção à pobreza, alavancados por Chiche Duhalde, entretanto, não se restringiu à Província de Buenos Aires, estendendo a ação às regiões do Litoral, Chaco e Formosa. Política que vai de encontro aos discursos e a própria orientação do Banco Mundial e da ONU, tendo o combate à fome como principal problema do milênio. Este momento é registrado em um discurso de “Chiche”, em que esta afirma:

“Creemos que dadas las circunstancias hay que darle fuerza al tema social, garantizarle mínimamente a la gente un derecho básico que es el alimento y un subsidio para los jefes de hogar cuya exigencia incluya una capacitación laboral, la escolaridad de los hijos menores y un plan completo de vacunación”.¹⁶⁷

Paralelo a este plano e sem fugir à política assistencialista focalizada, em 1996 era instaurado o *Plan Trabajar* como forma de subsidio aos desempregados, cujo número aumentava em todo o país. Até o surgimento do PJJHD, o Plan Trabajar foi o maior programa de combate à pobreza, realizado em extensão nacional nos anos 90. Destinado aos trabalhadores desocupados em condição de pobreza e miséria extrema através de uma ajuda monetária de apenas \$20 pesos mensais, equivalentes a \$US20 dólares, incluía Seguro por acidente e cobertura de saúde, financiado pelo *Fondo Nacional de Empleo*. O Fondo era formado pela contribuição obrigatória de 1,5% do salário nominal de cada trabalhador, recolhido pelos próprios empregadores na Folha de Pagamento. Note-se que o Estado ficou apenas encarregado da cobertura de saúde e da estrutura administrativa e execução dos programas, enquanto o Fundo era responsável pelo pagamento da cobertura social aos beneficiários a cargo do próprio *seguro de responsabilidad civil* (Seguro por Acidente, obrigatório e já recolhido pela classe patronal).¹⁶⁸

A primeira fase do programa, *Trabajar I*, de janeiro de 1996 a maio de 1997, coincide com o aumento dos desocupados na Grande Buenos Aires. A segunda fase do Programa, *Trabajar II*, de maio de 1997 a maio de 1998, passou

¹⁶⁷ Discurso de Chiche Duhalde extraído de documento elaborado para Seminário realizado na Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires-UBA, setembro de 2001, Mesa encabeçada por representantes da Igreja Católica Argentina, citado por ZAFFARONI, Diego F. & BARRIOS, Silvia. *Políticas sociales del peronismo en el siglo XXI*. Buenos Aires: 2002. p.1. Mimeo.

¹⁶⁸ Dados do Ministerio del Desarrollo. Online. Ver também o artigo “Cómo se distribuye los planes de trabajo”. *La Nación*. Buenos Aires, 21/03/2000. Online.

a cargo do Fundo o pagamento da ajuda monetária econômica e do seguro de responsabilidade civil. O Estado, através de empréstimo do Banco Mundial, era encarregado da cobertura social de saúde, materiais, maquinarias, ferramentas e mão-de-obra qualificada (cursos de capacitação). Na terceira fase, *Trabajar III*, (de maio de 1998 a maio 2002), outro empréstimo do Banco Mundial cobriria o orçamento de gastos. (LOSANO, C. & RAFFO, T. *Pobreza e Indigencia*. 2004).

Para Magdalena Chiara e María Mercedes Di Virgilio (2006), o Plano *Trabajar* foi um ágil mecanismo financiado pelo Banco Mundial, aplicado em toda a Grande Buenos Aires para recrutamento de mão-de-obra barata e flexível, de uma população jovem com altas taxas de insuficiência alimentar (26% da população). O programa era destinado a maiores de 26 anos que recebiam entre \$160 a \$ 200 pesos, segundo a atividade desempenhada. Ao todo 1.630 projetos espalhados pela Grande Buenos Aires, atenderam 35.841 jovens no período, ao custo de mais de \$USD 38.632.200 milhões, direcionado apenas para desempregados abaixo da linha da pobreza. (CHIARA, M. & DI VIRGILIO, M. M. "La política social en la crisis de convertibilidad (1997-2001)..." *In: : ANDRENACCI, L. Comp. Problemas de Política social en la Argentina contemporánea*. 2006: 133-37). Posteriormente o programa foi estendido para outras 26 municipalidades gestionadas pela unidade central do PROMIN-Programa Materno Infantil, acoplado ao próprio Ministério da Fazenda que geria os fundos dos programas.

O incremento orçamentário do PROMIN resultou na aplicação de \$1 milhão de pesos na área de atenção básica da saúde (Programa Materno Infantil y Nutrición, em 22 municipalidades) com foco de atendimento nas mulheres férteis e crianças de até 6 anos e dividido em duas modalidades: *Proyecto de Inversión* (PI) e *Proyecto de Asistencia Técnica Ampliada* (ATA), divididos entre atenção hospitalar e territorial (locais com pobreza estrutural acima de 25%). Para realização dos programas, o governo nacional coordenava e estabelecia as diretrizes gerais e as províncias executavam os projetos a nível Provincial e Municipal, envolvendo a atuação de ONG's. Havia também três outros níveis de divisão local: a Unidade Coordenadora do Programa (UCP), a Unidade Executora Provincial (UEP) e a Unidade Executora Municipal (UEM). O financiamento dos gastos correntes se dava através do Convênio de Custos Compartidos do

Programa das Nações Unidas, que no primeiro ano financiou 100% dos gastos, 70% no segundo e 30% no terceiro. A partir do quarto ano, os municípios deveriam se encarregar do percentual restante. (Idem. Idem). Vale mencionar que após encerramento das fases dois e três do programa, em 1996 foi lançado um programa complementar (Programa Intensivo de Trabajo-PIT) que ficou ativo até a criação do PJJHD.

A análise da série histórica fornecida pela CTA-Central de los Trabajadores Argentinos (2004) referente às diferentes fases dos programas sociais, permite apreender que a eficácia dos “programas” financiados pelo Fundo dos Trabalhadores foi transitória e pontual. (DINATELE, Martin. *El festival de la pobreza*. Op.cit. pp.42-9). A comparação dos índices de pobreza (tabela 4) referentes aos meses de maio de 1996 a maio de 1997 (Plan Trabajar I); maio de 1997 a maio de 1998 (Plan Trabajar II) e maio de 1998 até 2002 (Plan Trabajar III) é indicativa do alcance limitado dos programas. As crises econômicas (1989, 1996, 2001 e 2002, iluminadas na tabela) coincidem com o aumento da pobreza e as quedas dos índices refletem os períodos subseqüentes de recuperação das atividades produtivas, sem impacto na incorporação de desocupados dos períodos anteriores.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Sobre as organizações de desocupados da Grande Buenos Aires, vide DELAMATA, G. *Los Barrios desbordados*. Buenos Aires: 2004 e KOHAN, A. *¡A las calles! Una historia de los movimientos piqueteros y caceroleros de los 90' al 2002*. Buenos Aires: 2002.

TABELA 4
SÉRIE HISTÓRICA DAS TAXAS DE POBREZA E INDIGÊNCIA NO
AGLOMERADO DA GRANDE BUENOS AIRES

ANO		TAXA DE POBREZA	TAXA DE INDIGÊNCIA
1988	Mai-88	29,8	8,6
	Out- 88	32,3	10,7
1989	Mai-89	25,9	8,0
	Out- 89	47,3	16,5
1990	Mai-90	42,5	12,5
	Out-90	33,7	6,6
1991	mai-91	28,9	5,1
	out-91	21,5	3,0
1992	mai-92	19,3	3,3
	out-92	17,8	3,2
1993	mai-93	17,7	3,6
	out-93	16,8	4,4
1994	mai-94	16,1	3,3
	out-94	19,0	3,5
1995	mai-95	22,2	5,7
	out-95	24,8	6,3
1996	mai-96	26,7	6,9
	out-96	27,9	7,5
1997	mai-97	26,3	5,7
	out-97	26,0	6,4
1998	mai-98	24,3	5,3
	out-98	25,9	6,9
1999	mai-99	27,1	7,6
	out-99	26,7	6,7
2000	mai-00	29,7	7,5
	out-00	28,9	7,7
2001	mai-01	32,7	10,3
	out-01	35,4	12,2
2002	mai-02	49,7	22,7
	out-02	54,3	24,7
2003	mai-03	51,7	25,2
	II Semestre	47,8	20,5

Fonte: CTA-Central de los Trabajadores Argentinos, com base em dados do INDEC, 2004.

Observando os meses de maio de 1996 a maio de 1997, percebe-se que o número de indigentes (público-alvo do Programa) saltou de 6,9% (maio 1996) para 7,5% no mês de Outubro; caiu em maio de 1997 para 5,7% se elevando novamente em outubro do mesmo ano para 6,4%. Processo similar pode ser observado em 1998, onde o percentual de pessoas pobres em maio caiu para

5,3%, elevando-se em outubro para 6,9%. Na última fase do Programa (1999), após dois anos de execução, a pobreza extrema atingia 7,6% da população da Grande Buenos Aires (maio 1999), superando os índices da crise de 1996 e, na fase mais aguda da depressão econômica (outubro 2002), a taxa de indigência (pobres e miseráveis) saltou para 24,7%, atingindo no aglomerado de Buenos Aires 79% da população. Este processo só começaria a se inverter, em termos relativos, a partir do segundo semestre de 2003 (47,8% de pobres e 20,5% de indigentes), quando cai para 68,3% da população da Grande Buenos Aires.

A análise dos dados censitários de 2001 (INDEC) revela que entre 2001 e 2002 o número de pobres do aglomerado de Buenos Aires disparou de 35,4% (outubro 2001) para 49,7% (maio 2002) e a indigência de 12,2% para 22,7% no mesmo período, chegando a 25,2% em maio 2003 e a pobreza a 51,7% da população da Grande Buenos Aires. Em 2001 residiam na Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2.776.138 habitantes e no aglomerado da Grande Buenos Aires 8.684.437 habitantes. Ou seja, no auge da crise de 2002, 4.662.596 pessoas eram pobres e 2.145.036 pessoas indigentes se concentravam no conurbado de Buenos Aires. Estes dados demonstram que o governo central não possuía capacidade institucional para ser financiador, executor de projetos e avaliador dos resultados dos programas e que a população alvo do *Plan Trabajar* era composta majoritariamente por pessoas em condição de pobreza extrema (indigência). De fato, o *Plan Trabajar* não chegou a garantir cobertura sequer para 50% da população alvo do programa.

De maneira geral, o período foi marcado por grandes assimetrias regionais com forte clivagem social e os anos de mobilidade social ascendente foram corroídos pela contra-reforma menemista. Os dados revelam que quando ocorre uma ruptura social nas proporções da Argentina, os programas sociais parecem incapazes de conter a escalada da pobreza que se transforma em uma 'assistência a conta gotas' porque não há integração possível na ausência dos direitos sociais aparentemente terminais. Segundo M. Svampa, a *descoletização* do trabalho, ao ritmo a que foi levado pelas privatizações e desindustrialização, fez com que os antigos cordões industriais (Buenos Aires, Córdoba e Rosário) se transformassem em enclaves de exportação de indivíduos, contrastando com a imagem desoladora dos "*pueblos fantasmas e cementerios de fábricas e*

pequenos comércios”, rapidamente substituídos por hipermercados e shoppings-centers. (SVAMPA. *La sociedad excluyente*. Op.cit. p.49).

A forma cabal pela qual se processou a reforma do Estado argentino, desarticulou igualmente as estruturas agrárias tradicionais (pequena e média propriedade) em nome da nova fase de modernização excludente ou nova estrutura de substituição da região pampeana (concentração econômica e biotecnológica). Nas regiões fronteiriças, concentradoras de recursos naturais, a penetração das frentes agropecuárias e mineradoras afetou as províncias periféricas ou marginais, pela formação de economias de enclave e pelo deslocamento da população campesina e da minoria indígena expulsas pelo processo de cercamento de terras. O resultado foi o surgimento de assentamentos informais e *villas misérias* emergenciais. (Idem. Idem).¹⁷⁰

Este cenário se insere nas primeiras manifestações dos piqueteros de Cutral-Co e Plaza Huincul (1997), de Corrientes (1999), General Mosconi (2000/2001), Jujuy (2003) que marcam o início da reconstrução de uma identidade fortalecida a partir de 1996 até 2003/2005, segundo as várias narrativas das ações de homens e mulheres piqueteros, nos embates de reivindicação ao trabalho pela linguagem de guerra dos bloqueios de ruas e dos piquetes. Todavia as modulações institucionalizantes, de retorno à normalidade, exigiam dos iconoclastas no poder domarem o centro das manifestações sociais. Após 2002, os movimentos piqueteros foram sendo paulatinamente esvaziados de seu conteúdo reivindicativo, divididos em análises de discursividades cristalizadas que separavam os ‘piqueteros autênticos’ dos ‘inautênticos’ ou eventuais. Em decorrência, progressivamente os conflitos políticos radicais retornaram à invisibilidade ‘natural’, permitindo a reprodução do novo/velho.

¹⁷⁰ O caso da contaminação do lençol freático em terras indígenas da Província do Sul pelas empresas de petróleo, os efeitos cancerígenos das empresas de minério bem como a privatização dos aquíferos dos Andes por uma empresa norte-americana, são denúncias pontuais que se repetem nos fechados ciclos universitários e de pouca repercussão a nível local, nacional ou internacional. A própria região de Neuquén, local dos primeiros conflitos piqueteros, é considerada de fronteira, habitada por população heterogênea de origem rural, pequenos proprietários, comunidades de indígenas maputes-araucanos, imigrantes chilenos, chacareiros, mineiros e assalariados de estâncias. O restante do território urbano é composto por assalariados do setor de comércio e serviços ou de duas empresas poderosas, a YPF de petróleo e Dique Neuquén. Portanto, como no Brasil existem regiões de enclave de alta mobilidade social e ocupacional, sujeitas a ondas de migrações internas transitórias ou permanentes, dependentes das ofertas laborais. Também pequenas localidades ou comunas isoladas, sem qualquer estrutura municipal institucional e de serviços, que ficam à mercê do poder local.

De fato, os bem conhecidos avatares da dominação política, que dão os limites da cidadania pelos ‘bolsões marginais informais’ da sociedade salarial, já fora denunciado por autores como Anibal Quijano e José Nun, ao analisarem a democratização da ajuda social assistencial como ostensivo fracasso. Igualmente Maristella Svampa, analisando o cenário social argentino, vê a figuração piquetera e a própria tradição cooperativista em suas ‘novas’ formas de participação (democracia participativa, descentralizada desde o solo), compreendida a partir de uma justaposição histórica temporal de uma luta, *“orientada a obtener el reconocimiento, que alude tanto a la invisibilidad inicial de los desocupados, como – más recientemente – a la estigmatización social que padecen”*. Svampa conclui: *“por outro lado, como uma luta que apunta a denunciar la estructura de desigualdad y de privación dentro del actual modelo de acumulación, con la cual desliza entonces la cuestión de la (re)distribución de los bienes sociales”*. (Idem. Idem: 278-9).

Na atual fase pós-redistributiva, a visibilidade do movimento piquetero parece se arrastar nos déficits da integração em que o bem-estar surge como oportunidade fragmentada de legitimação das cidadanias restritas, sem alcance universalista ou igualitário. Aqui os modelos de cidadania não escapam aos eixos da propriedade privada, consumo e suas subespécies de consumo, mas também a própria auto-organização coletiva de proteção da pequena comunidade que aspira os mesmos *desideratos* dos demais cidadãos, encontrando seu limite. Nesse sentido, Zygmunt Bauman (2003) mostra que o regime panóptico do grande engajamento já fora apreendido por Engels ao descrever a disciplinarização dos trabalhadores ingleses durante a revolução industrial, exigindo limites ao desempenho das tarefas nas duras e rígidas rotinas dos chãos de fábricas, realizadas à custa da emancipação de alguns (capatazes) pela supressão dos direitos de outros. Realidade também apreendida por Marx, ao afirmar que no capitalismo *“tudo que é sólido se desmancha no ar”*. O momento de radicalização do campo utópico que se quer hegemônico e sem ruptura com o sistema, as modulações de visibilidade do círculo aconchegante das experiências comunitárias e dos juízos do valor tendem a operar, segundo Bauman na estética da própria crítica de mobilização, *“fazendo da união sentida e vivenciada um acontecimento”*, porque na disputa dos espaços de intermediação de poder, os

excluídos querem se tornar visíveis no campo vazado da política. Mas uma vez perdido o caráter coletivo da queixa, o processo de individualização se impõe nos exemplos das ONG's e outras instituições similares da sociedade civil organizada. Entretanto, afirma Bauman, as estratégias de exclusão e sobrevivência se impõem pela volta do parafuso da própria questão de justiça social desfilada, onde o significado da privação não é relacional, mas concreto. (BAUMAN, *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. 2003: 30, 33, 42-3, 79, 91, 105).

Sem embargo, também na Argentina o Assistencialismo social do Estado pós-Menem fragilizou e neutralizou a vinculação entre piqueteros e sindicatos. Svampa também encaminha a análise nesta direção, afirmando que a integração e a institucionalização dos movimentos foi um retorno de antigas fontes históricas que incorpora, coopta, integra e disciplina o conjunto do movimento piquetero, institucionalizando forças e correntes afins e isolando as oposições '*callejeras*'. Reativas na normalidade, descreve, as forças institucionais transformam os movimentos resistentes pela sua criminalização, agora apartados da normalidade e que passam a serem vistos pela sociedade como o "*fantasma da barbárie das classes perigosas*". (SVAMPA. *La sociedad excluyente*. Op.cit. pp.256-67).

Para os próprios argentinos, que criticavam os planos sociais do período de transição do governo Kirchner como de cunho assistencialista, não podia escapar o caráter paliativo emergencial do programa Jefes y Jefas del Hogar Desocupados (2002), único modo da população indigente e pobre literalmente não morrer de fome. As delegações das Nações Unidas já haviam previsto no plano de governo pós-2002, um período de transição do programa nacional de combate às chamadas práticas clientelistas locais (distribuição de cestas básicas). Os velhos conhecidos, caudilhismo local, se desenvolveram do norte argentino ao conurbado bonarense como avatares eleitorais, se modelando em direção à institucionalização centralizadora dos programas políticos nacionais, na tentativa de maior inter-setorialidade territorial (federalismo social) nas províncias, definidor da nova interação da ação social com o poder local mais descentralizado e focado nas populações vulneráveis e no atendimento sócio-educativo com ênfase nas mulheres. O próprio plano eleitoral de Eduardo e Chiche Duhalde, a partir da experiência *manzanera*, já se encaminhava para o debate inclusivo da

questão de gênero. Mas, em linhas gerais, o principal *stakeholder* (público alvo) era os chefes (e chefas) de família desocupados, com crianças menores de 18 anos, e as mulheres grávidas, beneficiadas através de um plano de capacitação e formação voltado para a inserção no mercado de trabalho. Nesse sentido, o economista Claudio Lozano do movimento Frente Nacional contra la Pobreza-FRENAPO (2001), já havia apontado para a necessidade da focalização de efeito distributivo, via a concessão de um piso monetário salarial aos trabalhadores desocupados, como compensação aos efeitos das políticas neoliberalizantes.

Neste período, escrevem Diego Zaffaroni e Silvia Barrios (Op.cit.), cerca de 27,7% dos chefes domiciliares pobres estavam desempregados e o Fundo do Plano de auxílio a estas pessoas era estimado em cerca de \$1.300.000.000 pesos que seriam provenientes da retenção do imposto sobre as exportações agrícolas e petroleiras. (Id. Id. p.2). O que gerou um embate duríssimo com o setor rural argentino (Sociedad Rural Argentina), beneficiado pela desvalorização daquele período. As bases do plano se apoiavam na descentralização dos municípios sob controle dos conselhos consultivos locais integrados às ONGs e representantes do poder local e das organizações sindicais e empresariais. O *mix* de execução do Plano previa a co-participação com estas organizações, distribuídas no orçamento que consumia 60% dos recursos provindos das provinciais e 40% do governo nacional.

Segundo relatos dos periódicos *Página 12* e *La Nación*, no tenso período pré-governo Néstor Kirchner, a chamada classe média empobrecida concorria com os pobres estruturais nas filas dos benefícios e se escutava frases como “*Si no pagan, habrá una guerra civil*” e o próprio secretário da Organização Panamericana de Saúde, George Alleyne, associado a Chiche Duhalde, reconhecia haver mais de 14 milhões de pobres e 5 milhões de indigentes com este perfil, desejosos de se cadastrarem no Plano. O argumento oficial do governo consistia em afirmar que a indigência só podia ser combatida pela criação de emprego a partir do desenvolvimento do poder local. Em 03/04/2002, o governo reconheceria, pelo Decreto nº 565/2002, o *Dereito Familiar a la Inclusión Social*, em concordância com o artigo nº 75, inciso 22 da Constituição Nacional¹⁷¹,

¹⁷¹ A Resolução do Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, do Derecho Familiar a la Inclusión Social (artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional) a partir do acordo firmado do Pacto Internacional

que previa a distribuição de um ingresso monetário mínimo destinado ao auxílio de setores sociais vulneráveis, com ênfase no combate à pobreza intergeracional, com foco na estrutura familiar. (ZAFFARONI & BARRIOS. Op.cit.). Portanto, a gravidade da crise de 2001-2002 e os elevados indicadores de vulnerabilidade social do país obrigaram o governo Nestor Carlos Kirchner a adotar políticas emergenciais de combate à pobreza e à desigualdade social, dando seguimento ao Programa adotado pelo governo interino de Eduardo Duhalde que, durante o curto período de seu mandato presidencial (janeiro 2002), colocara em marcha o PJJHD-Programa Jefes y Jefas del Hogar Desocupados.

Segundo o mapa da pobreza elaborado pelo INDEC (2002), a pobreza nos 28 principais aglomerados urbanos pesquisados havia saltado para números assustadores. Conforme indicado no *Mapa 1: Pobreza na Argentina (2002)*, sobre o total da população argentina de 36.260.130 milhões de habitantes (Censo INDEC 2001) a porcentagem de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza (outubro de 2001) havia saltado de 38,3% - 13.887.629,79 de pessoas aproximadamente - para 57,5% - 20.849.574.75 de pessoas aproximadamente - (outubro de 2002), e a porcentagem de pessoas vivendo abaixo da linha da indigência, de 13,6% (2001) - 4.931.377,80 milhões de pessoas - atingia em 2002 cerca de 31 milhões de argentinos entre os pobres e miseráveis.

A este cenário mortificante, o Presidente Eduardo Duhalde enfrentou a crise com a criação de um programa a nível nacional de emergência alimentar, ocupacional e sanitária, o Plan Jefes y Jefas del Hogar Desocupados-PJJHD (Decreto nº 565/2002). Entretanto, para alguns autores, o PJJHD remonta ao Decreto nº 165, de 22/01/2002, que estipula o pagamento de \$100 a \$200 pesos para cada chefe (ou chefe) de família, desocupado, durante um período emergencial de três meses. O Fundo e créditos disponíveis provinham do Orçamento Nacional, conforme estipulava o artigo nº 5 da Constituição.

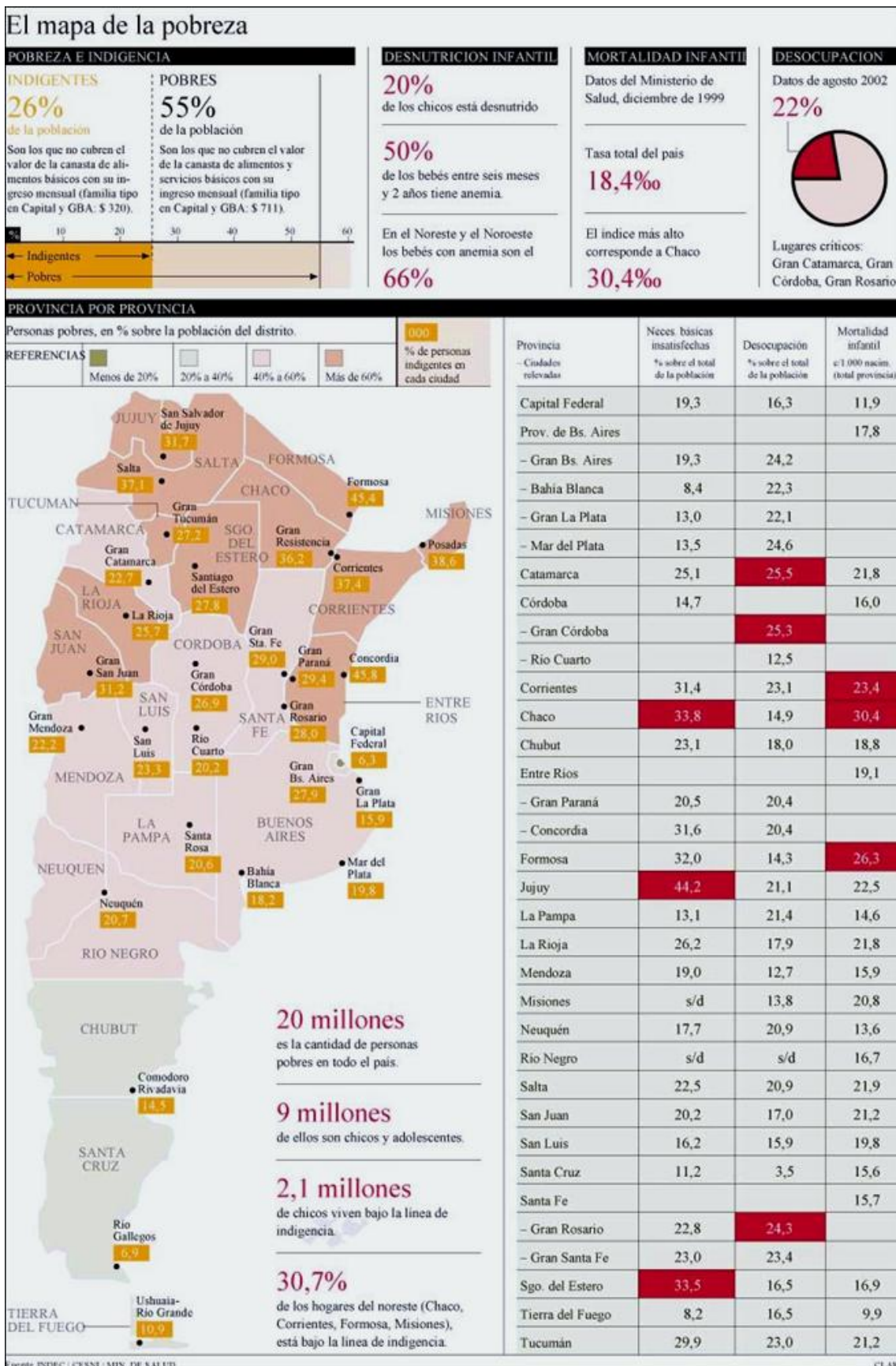
de Derechos Económicos, Sociales y de las Naciones Unidas, afirma: “*Que, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece la obligatoriedad de los pueblos y de la comunidad internacional en su conjunto de aplicar hasta el máximo de los recursos para lograr de manera progresiva el ejercicio y goce por parte de todas las personas de los derechos económicos, sociales y culturales. Que, los Estados que ratificaron este Pacto se comprometen a privilegiar en la asignación de sus recursos a las políticas tendientes a garantizar la educación, la salud, el trabajo, la alimentación, vestimenta, vivienda adecuada y una mejora continua de las condiciones de existencia*”. 22/05/2002. Online.

O decreto foi acompanhado por forte debate nacional sobre a universalização do plano para todas as famílias argentinas. Um fórum de discussão havia sido convocado pelo governo, em busca de consenso sobre diferentes setores políticos, sociais, empresariais, sindicais e trabalhistas, coordenado majoritariamente por membros da Igreja Católica e por técnicos das Nações Unidas ligados a programas de combate à fome. Em decorrência o governo assinara o Decreto nº 565/2002.¹⁷² Porém, o mapa 1, abaixo, subestima os dados em relação às informações anteriores. A distorção, efetuada pelo INDEC, é justificada por técnicos de vários institutos de pesquisa da Argentina, devido à adoção de diferentes metodologias empregadas pelos diversos institutos de onde foram extraídos os dados, o que modifica a margem de erro.

¹⁷² Conforme a Constituição Nacional Argentina, é obrigação do Estado promover a justiça e igualdade com a participação primeiramente da família e depois da sociedade, através da co-participação do poder central (cidade de Buenos Aires), que distribui os recursos às províncias e municípios. O artigo 23, da Constituição Nacional, afirma que a ação social deve ser priorizada pela igualdade de oportunidades dada às crianças em situação de desamparo até o final do ensino elementar, e da mãe a partir da gravidez até a amamentação, aos incapacitados e aos idosos. Ou seja, a especificidade da Constituição Argentina não se forja, como no caso brasileiro pós-1988, nas bases de universalidade e descentralização. Constitución Nacional Argentina. Online. Para a análise da especificidade do Programa JJHD, CELS-Centro de Estudios Legales y Sociales argentino. *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Documento. Buenos Aires: 2004.

MAPA 1: POBREZA NA ARGENTINA (2002).

Fonte: INDEC/CESNI/Min. da Saúde.



Fonte: INDEC | CESNI | MIN. DE SALUD

CLARI

O levantamento circunstanciado da pobreza, apresentado no Mapa, indica as variáveis de Desocupação, Insuficiência Alimentar (Necessidades básicas Insatisfeitas) e Mortalidade Infantil por província e região na Argentina, e demonstra a existência, em 2002, de 26% da população da linha da pobreza e 55% em condição emergencial de pobreza. Também informa que 22% das crianças argentinas estavam desnutridas, 50% dos casos concentrado na população de recém-nascidos, de 0 a 6 meses, e em crianças de até 2 anos. As regiões do Noroeste e do Nordeste da Argentina apresentavam a maior concentração de casos, em torno de 60%. A mortalidade infantil atingia 18,4% do total da população de recém-nascidos, 30,4% dos casos concentrados no Chaco. A taxa nacional de desemprego, em agosto de 2002, se situava em torno de 22%, dos quais 24,2% na Grande Buenos Aires.

Estudo dos economistas Cláudio Losano e Tomás Raffo, baseado na Encuesta Permanente de Hogares (EPH) do INDEC, no segundo semestre de 2003, indica que a região do Nordeste argentino concentrava 64,5% da população pobre e o Noroeste 60,3%; a região de Cuyo 51,5%; a Grande Buenos Aires 46,2%; a região Pampeana 43,3% e a região Patagônica 34,5%. A taxa geral de desocupação nacional (PEA) em 2003 se situava em torno de 19,1%.

8.4. PROGRAMA JEFES Y JEFAS DEL HOGAR DESOCUPADOS (PJJHD)

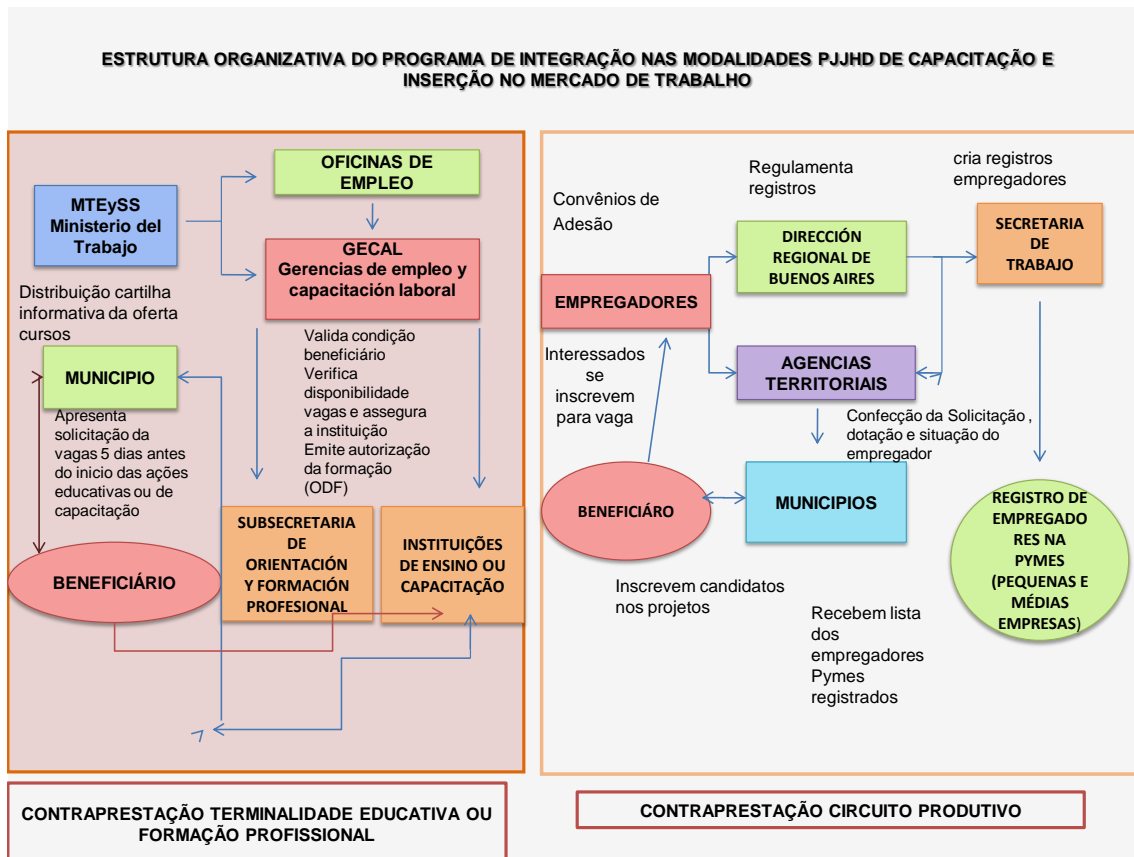
Criado em condição excepcional, voltado para a centralidade do trabalho (ou falta dele) diante de um problema que nacionalmente não mais podia ser escamoteado, por dizer respeito a um país nacionalmente empobrecido, o PJJHD foi o primeiro programa de transferência de renda em escala nacional da Argentina. Baseado na experiência do *Plan Trabajar* de ajuda monetária, o Poder Executivo Nacional em 21/02/2002 implementou o Plan Jefes y Jefas del Hogar Desocupados (PJJHD), destinado aos chefes de família desocupados, com filhos menores de 18 anos ou incapacitados de qualquer idade, residentes de forma permanente no país. Era imposto aos beneficiários do programa a condicionalidade de contra-prestação laboral de um mínimo de 4 horas de trabalho e máximo de 6 horas de trabalho, em troca de \$150 pesos de auxílio, fixado em valor monetário para cada titular do benefício. O benefício, porém, era

compatível com a possibilidade de um dos membros do grupo familiar usufruir bolsa estudantil ou o benefício de outro programa social de menor valor monetário, como recebimento de cesta básica de ajuda alimentar.

Os requisitos exigidos dos trabalhadores-alvo do Programa eram: a) declaração juramentada de fé pública; b) certificado de gravidez; c) certificado de matrícula do estabelecimento de ensino das crianças menores de 18 anos, para controle de frequência; d) *libreta sanitaria* (cartão de vacinação) das crianças menores; e) comprovante de incapacidade das crianças portadoras de deficiência; f) comprovante de residência permanente para estrangeiros através da apresentação da cédula de identidade (DNI); g) declaração juramentada dos jovens desempregados maiores de 18 anos; h) declaração de desocupação e de não possuir benefício de aposentadoria alguma, dos maiores de 60 anos; i) possuir carteira de trabalho (*clave única de Identificación laboral* – CUIL). Idosos acima de 70 anos e que viviam nas províncias com maior porcentagem de pessoas abaixo da linha da pobreza, porém, somente puderam ser contemplados no programa a partir do final de 2002. Em abril de 2003, uma das primeiras medidas adotadas pelo governo de Nestor Kirchner, recém-empossado na Presidência da República, foi a criação do *Plan Mayores* (Resolución nº 155/2003) outorgando \$150 pesos aos idosos não titulares de nenhum benefício assistencial monetário ou integrantes da carteira “graciable”, benefício previdenciário por idade não contributivo da Previdência argentina.

No que se refere a estrutura organizacional do programa, os esquemas abaixo ilustram a articulação administrativa do PJJHD nas três diferentes modalidades de contraprestação laboral: a) educação formal e capacitação profissional; b) recolocação no mercado de trabalho para desocupados com maior capacitação profissional; c) prestação de serviços sociais a nível local para o fortalecimento comunitário do município ou da comuna.

ESQUEMA 2



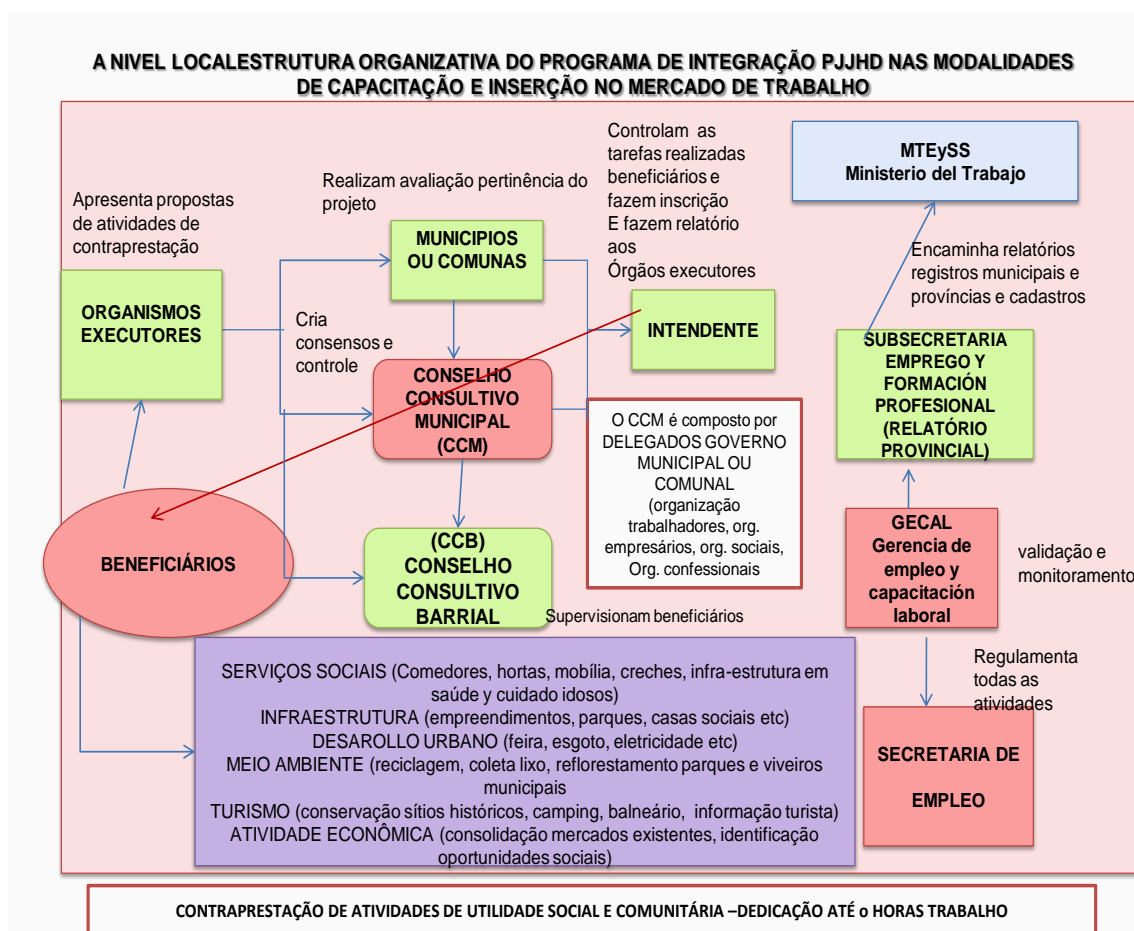
FONTES: Elaboração nossa com base nos documentos do *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Manual de instrucciones para Municipios y Consejos Consultivos*. Buenos Aires: MTEySS, 2002; Dados complementares, Documento elaborado pelo Foro del Sector Social/Caritas Argentina/Amea Comunidad Juda/Consejo Nacional Cristiano Evangélico. LUPICA, Carina. *Fortalecimiento institucional de los Consejos Consultivos. Programa Jefas y Jefes del hogar desocupados*. Buenos Aires: Grupo Sophia, 2003. pp. 33; 35; 36; 38.

O Decreto Lei nº 565/2002, seguido pela Lei nº 25.561, de 03/04/2002, de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, de acordo com o artigo 9º do Decreto nº 565/2002, estabelece que a descentralização provincial da operação de execução do programa fica a cargo da província e Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Compõem o Conselho Consultivo do Programa, membros dos sindicatos de trabalhadores e empresários, e de organizações sociais e confessionais participantes em diferentes níveis de governo. O decreto estabelece a formação de conselhos consultivos barriais nas localidades com mais de 25.000 habitantes. O órgão regulador e controlador é o MTEySS, através da Secretaria de Empleo, a ANSES. O CONAEYC (Consejo Nacional de Administración,

Ejecución y Control) como instância superior é encarregado da supervisão dos Consejos Consultivos. Todavia a autoridade máxima de aplicação do programa permanece centralizada no Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

O Ministério del Trabajo (MTEySS) por sua vez, também se articula a nível nacional com diferentes níveis governamentais: o Ministério de la Hacienda, encarregado do orçamento e verbas do programa, o Ministério del Desarrollo Social, que recebe os dados e cartilhas do programa, e a ANSES-Agencia Nacional de Seguridad Social, responsável pela distribuição do benefício (as modalidades a e b de prestação laboral se articulam com todos os níveis do poder). O MTEySS através dos sub-sistemas ministeriais de *Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional* é responsável pela base operativa de implementação das ações do Programa, associado à *Dirección General de Coordinación Técnico-Administrativa*, que regula todos os aspectos administrativos (ingresso e baixa dos beneficiários às instituições formativas das oficinas de emprego do GECAL). O Ministério é ainda responsável pela formação do Sistema Educativo Provincial, seguindo o mesmo circuito municipal que a GECAL (Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral), encarregada da regulação de todos os níveis (provinciais e municipais) do programa, como agente territorial do Ministério do Trabalho. As instituições educativas com reconhecimento oficial desenvolvem as ações de formação e as Oficinas de Empleo realizam os encaminhamentos posteriores dos trabalhadores (modalidade b ou c).

ESQUEMA 3



FFONTES: Elaboração nossa com base nos documentos do *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Manual de instrucciones para Municipios y Consejos Consultivos*. Buenos Aires: MTEySS, 2002; Dados complementares, Documento elaborado pelo Foro del Sector Social/Caritas Argentina/Amea Comunidad Juda/Consejo Nacional Cristiano Evangélico. LUPICA, Carina. *Fortalecimiento institucional de los Consejos Consultivos. Programa Jefas y Jefes del hogar desocupados*. Buenos Aires: Grupo Sophia, 2003. pp. 33, 35, 36 e 38.

Os municípios, por sua vez, são responsáveis pela documentação e disponibilização dos relatórios e legados dos beneficiários que provêm as agências territoriais, e pelas cópias de todos os projetos e atividades supervisionadas localmente, podendo ser intimados pelo MTEySS em caso de desvios orçamentários e irregularidades nas documentações. Os Conselhos Consultivos Municipais são responsáveis pela fiscalização, negociação e consenso junto aos beneficiários.

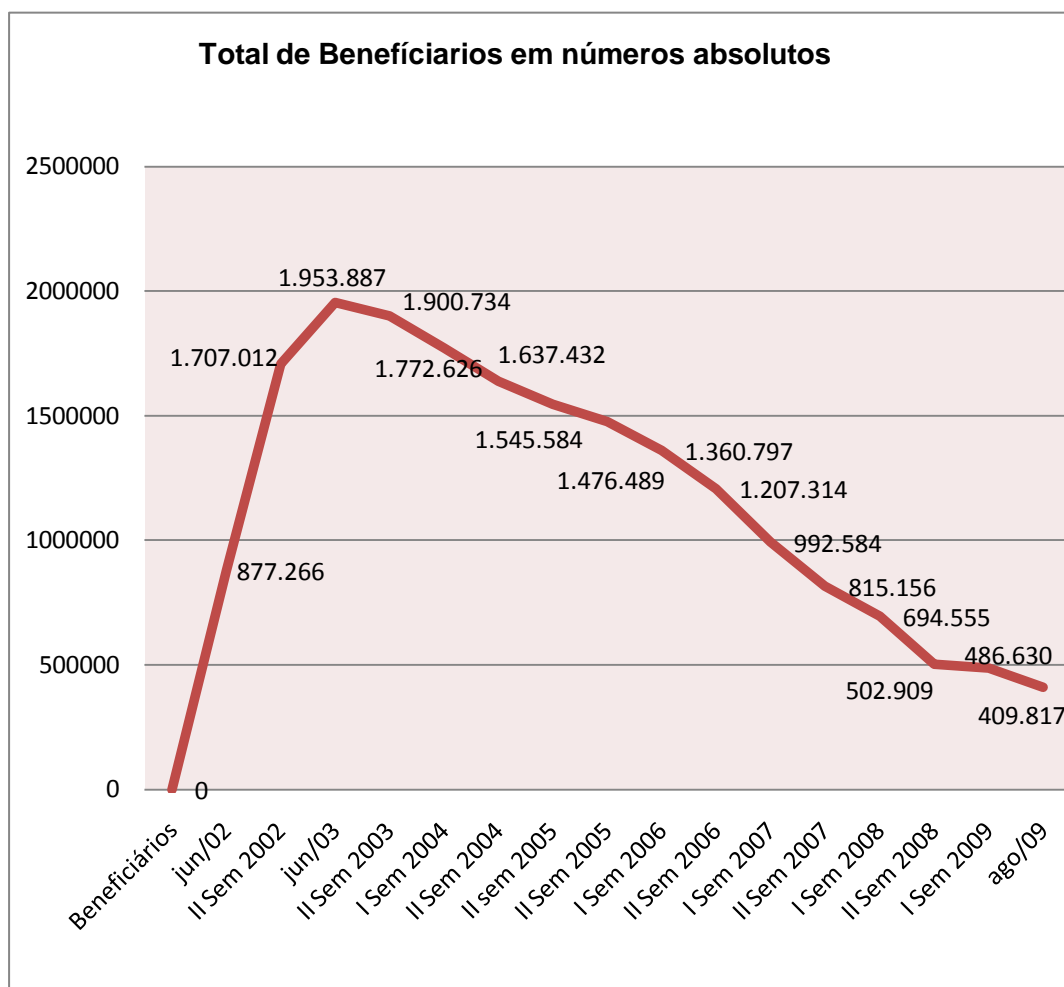
Nesta articulação, as contra-prestações laborais comunitárias se apresentam como verdadeira mão-de-obra a serviço do governo ou da empresa

local que se inserem na própria relação de distinção e seletividade das classes assalariadas, ficando à mercê dos estímulos das demandas do mercado. Francisco de Oliveira, ao analisar a tipologia ideal do mutirão, já demonstrara o “preço social” do padrão de distribuição das forças desiguais entre capital/trabalho. Esta é uma questão iniludível do PJJHD e diz respeito à própria contraprestação laboral sob a forma de horas-trabalho a serviço da comunidade ou da empresa, objetivo central do programa que busca *“expandir direta e indiretamente a demanda interna do mercado do trabalho que pelo ingresso mínimo permitiria um efeito redistributivo”*. Objetivo disforme da própria condicionalidade imposta aos beneficiários do programa, de garantir trabalho com reinserção no mercado. No entanto, na relação do beneficiário inscrito no programa empresarial de auxílio ou no trabalho comunitário do município, este aceita se submeter à subocupação de trabalho e baixíssimo coeficiente de remuneração, já que o valor fixo da ajuda definida em horas trabalhadas (4 a 6 horas) encontra-se situado abaixo da remuneração do *salário mínimo vital y móvil*.

Quanto aos resultados positivos do Programa, a *Encuesta Permanente de Hogares-EPH* do INDEC, de outubro de 2002, demonstra que o impacto do programa era insuficiente para a diminuição da pobreza. O Órgão, entretanto, não entrevistara nenhum beneficiário. Em maio de 2003, no início do governo Kirchner, segundo a EPH do INDEC, o programa contemplara 1.987.875 pessoas, número insuficiente para atingir os 23,6% da população desempregada no país, conforme registrado em outubro de 2002. Segundo a pesquisa EPH, a porcentagem de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, por região, era de 40,7% na Patagônia, 51,7% na Grande Buenos Aires, 58,4% na região pampeana. As regiões Nordeste e Noroeste apresentavam os piores índices, concentrando, respectivamente, 70,2% e 66,9% da população carente.

GRÁFICO 2

PROGRAMA JEFES Y JEFAS DEL HOGAR DESOCUPADOS



Fonte: MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Seguro de Capacitación y empleo. Informe mensual de ejecución y perfil de los adherentes. Plan Integral de la Promoción del Empleo. Buenos Aires: MTEySS, 2009.

O Gráfico 2, baseado no Informe do MTEySS de 2009, registra em números absolutos o resultado do Programa JJHD, desde sua implantação até 2009. Um dos principais motivos apontados pelo Informe do MTEySS (2009) para a curva descendente do total de beneficiários do Programa a partir de 2003, é a recuperação econômica iniciada no governo Kirchner. O gráfico indica que a cobertura do PJJHD só foi expansiva no momento da crise de 2002 e depois passa a ser declinante. O valor do subsídio pago de \$200 pesos a cada chefe de família desocupado, era equivalente a 75% do valor do SM (SM = \$250 a \$300 pesos em 2003). Em 2005, entretanto, apesar dos aumentos no valor do SM

concedidos pelo governo Kirchner (\$630 pesos em 01/07/2005), o subsídio equivalia a apenas 23,8% do SM, pois o valor do auxílio não sofreu correção. O MTEySS informa que a própria restrição orçamentária era fator impeditivo para a ampliação da cobertura, pois o programa fora financiado por um empréstimo inicial concedido pelo Banco Interamericano de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) no valor de \$ 3.709 milhões de pesos, equivalente a 1% do PIB nacional. Apesar disso, indica o Informe, 225 municipalidades das 295 que haviam aderido ao programa possuíam Oficinas de Empleo em funcionamento e haviam podido executar todas as ações previstas no Plano. O outro lado da questão se refere às baixas sofridas por fraude ou mudança do perfil da desocupação dos beneficiários. No final de 2007 a explicação para a queda no número de participantes inclui a mudança de beneficiários para outros programas nacionais ou subnacionais. Entre abril de 2006 a agosto de 2009, 130.290 pessoas teriam sido beneficiados pelo novo “*seguro de capacitación y empleo*”; do programa 82.136 pessoas (63%) haviam sido excluídas da ajuda monetária básica e 10.119 pessoas (12,3%), sem direito à ajuda monetária do governo, haviam preferido se registrarem no seguro de capacitação. Migraram do PJJHD para este seguro 110.279 pessoas.

Entretanto, faz parte do contrato de contraprestação laboral dos beneficiários do PJJHD, a obrigação do Ministério do Trabalho criar um registro de empregadores que se interessem pela incorporação destes trabalhadores em projetos produtivos do RH de suas empresas, através de um *Convênio de Adesão*. As empresas aderentes se comprometiam a pagar um suplemento em dinheiro entre a diferença salarial da empresa e o benefício PJJHD de \$150 pesos, pagos pelo governo, além da contribuição patronal que é exigida através do Convenio Colectivo de Trabajo a todos os trabalhadores argentinos registrados têm direito (Seguro de Risco de Trabajo etc). Na prática, o incentivo às empresas é vantajoso, já que os encargos trabalhistas podem funcionar como deflator de rebaixamento salarial geral para os beneficiários do programa.

Laura Golbert, no Relatório da CEPAL de 2006, avalia que o êxito inicial do PJJHD se deveu ao fato de haver contribuído para a redução de crescimento da conflitividade social, melhorando a capacidade de governabilidade e legitimação democrática a nível nacional. O que explica os altos índices de adesão na

cobertura inicial, cujo ponto máximo foi em 2003 quando o Programa atendeu um total de 1.953.887 indivíduos. Golbert confirma o valor inicial do programa, equivalente a 75% do salário mínimo (estimado em \$200 pesos). No entanto, no final de 2005 este mesmo valor, não reajustável, já se encontrava deflacionado, representando apenas 23,8% do salário mínimo (\$630 pesos).¹⁷³ (GOLBERT, *Reunión de Expertos. Gestión y Financiamiento de las Políticas que afectan a las Familias. Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina*. CEPAL, 2006). Ou seja, o programa extrapola a forma-salário por seu rebaixamento e retração e, conforme a análise de Francisco de Oliveira, se baseia na própria porosidade das relações de trabalho informal à disposição da reposição constante de uma mão-de-obra barata e abundante. (OLIVEIRA. *Crítica à ...* Op.cit. pp.94, 135-6).

Sem embargo, a capacidade de planejamento macro e micro estrutural dos programas de benefício, agregam, também na Argentina, elementos do recuo do Estado no direcionamento da espacialização da regulação econômica e social descentralizada, das restrições orçamentárias e fiscais aquém da capacidade de articulação dos municípios junto às populações locais pobres e seus movimentos ou segmentos organizados, para a geração de crescimento econômico sustentável com impacto social. Os consensos entre setores e grupos de orientações ideológicas distintas que permeiam as intermediações e as negociações, no campo das políticas sociais, caminham em direção oposta ao centralismo das políticas públicas, caso do Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales-CCNPS.

O CCNPS foi criado em 2005 com participação da sociedade civil e organismos governamentais visando articular nacionalmente os diversos programas sociais. Segundo o decreto nº 15/2005, a normativa do CCNPS determina que este conselho articule diferentes âmbitos de participação visando *“asumir un nivel de organización consultiva superador, que integre a aquéllas, con una mirada abarcativa de todas las políticas sociales en su conjunto, fortaleciendo la participación consultiva, como espacio de discusión y recomendación de políticas sociales”*. O documento estabelece que o CCNPS é parte integrante dos

¹⁷³ De fato, o valor estipulado do benefício não se alterou desde a criação do programa e o PJJHD vem sendo desativado no governo de Cristina Kirchner, substituído em 2009 por novo programa similar ao Bolsa Família do Brasil, em conjunto com outros programas de fortalecimento ao cooperativismo local.

“representantes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales de trabajadores, de organizaciones sociales y de instituciones confesionales (...) en carácter de ‘ad-honorem”. Em 2006, a Resolución Reglamentaria nº 408/2006 determinou ser a presença do CCNP um instrumento que assegure o controle cidadão da política social em seu conjunto e determina a legalização das organizações sociais instituídas legalmente (artigo 1, a). Porém os governos municipais não fazem parte do CCNPS.

Portanto, não se trata da emissão de nenhum juízo valorativo sobre o fortalecimento dos Conselhos Deliberativos Consultivos articulados às políticas públicas, nem se questiona sua importância, percebidos como importantes atores na construção, articulação e instrumentalização da descentralização administrativa, incluindo a composição interna plural da gestão local e seu envolvimento junto às populações e associações de bairro. Como já analisado por Aníbal Quijano, na história sul-americana a atual atuação da sociedade civil surgiu a partir de experiências anteriores (cujo auge no Peru foi até 1974), seguindo variada tradição das organizações econômicas populares, numerosas e heterogêneas. (QUIJANO. *La economía popular y ...* Idem: 137-40). Experiências associativas que envolvem também outras modalidades de produção, consumo e reprodução de bens materiais e serviços diferenciados da organização empresarial. Todavia, o que podemos observar tanto no Brasil como na Argentina, é que as experiências da sociedade civil, após os anos 90, se afastam das proposições alternativas ao Capitalismo e ao Estado, dos discursos de horizontalização e reciprocidade comunitária.

8.4.1. O PROGRAMA PJJHD NA REPARTIÇÃO DOS BENEFÍCIOS

O caso dos movimentos piqueteros organizados em cooperativas comunais de trabalho, barriais ou locais, se encaixa na análise teórica de Aníbal Quijano, e diz respeito a inserção destes movimentos na lógica interna do capital, nas franjas econômicas do sistema. Inicialmente estes trabalhadores-empregados-desocupados engendram a própria estrutura global dos recortes do poder estatal e do mercado, combinado a prevalência dos padrões capitalistas de dominação em que inserem os grupos de protesto no interior das relações de reciprocidade.

De fato, as políticas assistencialistas fazem parte da própria lógica das regras do capital, através da distribuição dos benefícios sociais e suas (des)vantagens, como resposta à tendência mais imediata dos indivíduos se distanciarem ou se separarem destas regras. No final as regras servem a ambos, aproveitando as situações e possibilidades reais destes vínculos. No caso das fábricas recuperadas e bem-sucedidas, a própria distribuição de tarefas realizadas pelos cooperantes obedece à mesma hierarquia racional das empresas capitalistas gestadas na lógica da eficiência. Estes são alguns dos reflexos e limites do autogoverno comunitário em suas relações horizontais assembleísticas “desde abaixo”.

A partir de 2005, a cláusula que regula as políticas sociais só considera legítimas as organizações sociais legalmente instituídas no sistema, atingindo de forma desigual os focos de resistência inseridos de forma marginal sob as asas da proteção do Estado e que passam a ser criminalizados ou enquadrados no circuito interno do sistema. Processo imbricado pelas relações entre mercado, Estado e sociedade civil organizada e a população-alvo, assistida, cujas tensões perpassam as instâncias intermediárias do poder gestor das políticas sociais. De fato, a discursividade do saber técnico distancia de forma horizontal as relações de sua instrumentalização, por meio da linguagem de “superioridade” dos agentes sobre as populações pobres, complexificando as tramas desiguais. A própria negação discursiva da política, onde os movimentos sociais e seus militantes inicialmente eram vistos como “*la verdad por el diálogo*”, porque originários das relações assembleísticas horizontais, são discursos que contrapõem não o campo da política mas a negação do *ethos* do homem político profissional (símbolo de desonestidade e corrupção), sem necessariamente excluir o reconhecimento de que o embate real do cotidiano também é campo de oportunidades. É o que revela as entrevistas efetuadas por Fernando Aiziczon (*Zanon: una experiencia de lucha obrera*, 2009), junto aos trabalhadores ceramistas da fábrica recuperada de Zanon. A “fala” de um dos militantes entrevistados capta o momento tenso da mudança discursiva do protesto em um novo diálogo político em aberto, modulações do período pós-menemista (legitimação e institucionalização do movimento):

“Acá nunca se priorizo lo político, ahora, si a nosotros nos ayuda como vinieron los diputados los otros días y nos traen firmas, si nos sirve, a mí no me interesa si son el movimiento o del partido, nosotros sabemos que ellos viene con ideas políticas y con beneficios para ellos, a mí no me interesa, a mí lo que interesa es que doscientas setenta familias no queden en la calle, [...]: es su obligación”. (AIZICZON, 2009: 214-6).

E conclui: “*ya valoro mucho la participación en política gremial [sinônimo de movimiento social], ahora en la otra política, la partidaria, lo que no me gusta son los compromisos políticos, no traen buenos resultados, nunca*”. (Id. Ibid).

Para outro militante entrevistado, porém, o reclamo político pelo pão é apartidário e o sonho do novo operariado é que nasça um movimento operário novo, sem nenhum partido porque os “políticos” não são confiáveis: “*Acá adentro estamos tratando de convivir de una manera más social que afuera no existe*”. (Id. Ibid. p.116).

Estas falas mostram o ponto de inflexão de dois momentos importantes das políticas sociais, articuladas no interior do PJJHD. O primeiro momento se refere às relações clientelísticas que ocorreram na fase inicial da negociação junto aos beneficiários do programa e seus representantes. O segundo momento ocorre após 2003, com a consolidação do programa, e se refere à institucionalização da assistência pública em co-participação com as lideranças dos movimentos. Estas relações ocorreram de forma transversal em todos os níveis governamentais e de intermediação com os movimentos sociais, estreitando ligações em afinidade com o aparelho tecno-burocrata do Estado e tem sido protagonista nos circuitos de intermediação das relações de poder. Nesse processo, os movimentos de base (piqueteros e a própria população assistida), de forma coletiva ou individualmente aos poucos sofreram alteração e perderam a hegemonia das negociações nos embates diretos com o Estado, embora não a nível orgânico dos movimentos institucionalizados.

Martín Dinatale ao questionar a forma pela qual o Estado passou a planificar, organizar e repartir a assistência social aos mais necessitados, a partir do PJJHD, afirma que o circuito clientelista, se desenvolveu na Argentina nos níveis das intermediações de poder, definidos a partir das disputas pelos micro-espacos sociais, mas também na prática intergovernamental, devido às falhas de controle e monitoramento dos cadastros dos beneficiários. Citando o caso da

comuna de Empedrado, na região de Corrientes, demonstra que ocorreram mais de 500 denúncias de extorsão e 200 denúncias de corrupção, detectadas pela UFISES (Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social) e, no próprio ano de 2003, foram realizadas 2000 auditorias para apurar estas e outras denúncias. Outra questão levantada por diversos especialistas é o problema de cobertura regional desigual do programa, que não considera a desproporção entre populações altamente desocupadas ou subocupadas, com pouco acesso ao PJJHD. (DINATALE, M. *El festival de la pobreza*. 2.e. 2005: 51-2).

O alcance do programa se limitou a uma população majoritariamente indigente e a distribuição dos benefícios, no auge do atendimento (2003), não contemplava nem a metade dos trabalhadores desocupados. Sem embargo, o foco da agenda de governo na distribuição dos benefícios atuava em concordância com as necessidades de reestabilização da normalidade societária, beneficiando desigualmente os movimentos mais combatentes. Assim, o movimento de desocupados de La Matanza (Província de Buenos Aires), que por sua extensão foi o único distrito portenho a aumentar a participação relativa de seus membros na distribuição dos planos, marcaram posição até 2004.

A redução do PJJHD, após 2004, exerceu mais impacto nas províncias, onde o programa se acomodou ou limitou a área de atuação reduzindo paulatinamente a oferta de assistência aos beneficiários. Por outro lado, os programas das cooperativas foram se fortalecendo através de subsídios estatais e, segundo os Informes do INDEC, uma parcela de desocupados foi sendo reabsorvida no mercado de trabalho ou migrou para outros planos. As políticas de aumento salarial e a retomada de pagamento das aposentadorias públicas, condicionadas aos aumentos do salário mínimo contribuíram para a recuperação parcial do poder aquisitivo dos trabalhadores, apesar da distribuição do benefício ter sido inferior, em muitos casos, a \$150 pesos, oscilando entre \$50 a \$75 pesos. (GÓMES, M. & MASSETI, A. *Los movimientos sociales dicen*. 2009: 152).

Resultados das pesquisas realizadas pelo *Centro de Estudios e Investigaciones* (UNQ) e pelo *Instituto Gino Germani*, no conurbado de Buenos Aires, confirmam a correlação entre a atuação e os benefícios distribuídos aos membros de movimentos mais mobilizados. O distrito de La Matanza, onde ocorreram 36 conflitos entre 1997 e 2005, assegurou os benefícios do Programa

para 35,1% dos membros de seu movimento em 2005, apesar da assistência do PJJHD ter sido reduzida, a nível nacional, para apenas 16,4% das pessoas beneficiadas. Quilmes, segundo maior grupo piquetero do país, com 33 conflitos no período, apresenta resultados mais modestos, em torno de 7,8% em 2001 e apenas 7,1% em 2005. Distritos como Vicente Lopez, onde jamais ocorreram conflitos, teve cobertura para apenas 0,8% da população desocupada, em 2002, e 0,6%, em 2005.

Na divisão por província, a distribuição dos Programas não foi diferente. A Província de Buenos Aires (221 conflitos entre 2002 e 2004) concentrou o maior número de pessoas atendidas nos diversos programas sociais, chegando a 82,1% a mais de benefícios do que o restante do país. (Idem. Idem). Marcelo Gómez, no capítulo 3º, *Las políticas de empleo como respuesta estatal a la acción colectiva de los movimientos desocupados* (*In: GOMEZ & MASSETTI. Los Movimientos Sociales Dicen. Op.cit.*), confirma que a generalização da distribuição dos benefícios dos programas nas mesas de negociação fazia parte da agenda do governo Kirchner para desmobilizar as manifestações, desagregando interesses dos líderes através da resposta assistencialista que beneficiava os grupos com maior capacidade de ação coletiva ininterrupta. O que funcionava em alguns casos como verdadeira “*moeda de troca social*”, escreve, através dos esquemas clientelistas que atuavam na repartição dos benefícios distribuídos em locais onde havia maior número de protestos e de reivindicações. (Idem. Ibidem: 128). Para ele, o momento de inflexão da queda do volume de pagamentos do benefício ocorreu em 2003, em consequência da nova política econômica do governo Kirchner, quando o campo das oportunidades de trabalho se abriu. Em consequência, se reduziu a quantidade dos conflitos, tornando mais ameno o clima de negociações em que setores mais organizados recebiam apoio para o desenvolvimento de projetos produtivos locais, revelando o objetivo mais amplo do governo de estabelecer uma “*base de entendimientos políticos y lealdades que sin duda contribuyeron a reducir el caudal disruptivo del accionar de estas organizaciones y su autonomia política*”. (Id. Ibid).

Porém, não foi apenas pela redução da capacidade de ação de protesto que ocorreram os entendimentos. As alianças se deram pelo afinamento político do governo em implantar políticas sociais coevas. Nesse sentido, o aquecimento

provocado pelas medidas econômicas reativou o mercado de trabalho e motivou a descentralização do enfoque meramente assistencial das políticas sociais, facilitado pelas novas medidas do governo. Apesar da queda do número de beneficiários, porém, o PJJHD foi mantido como programa complementar, continuando a assistir quase 2 milhões de beneficiários realocados para outros programas, como o PEC (*Programa de Empleo Comunitario*) e o PEL (Programa de Emergencia laboral) de \$160 pesos de auxílio, visando a recuperação produtiva, e os programas “Manos à la Obra”, “Emergencia Habitacional” etc.

Apesar de reconhecer a insuficiência do valor monetário pago pelos programas, Marcelo Gómez tende a considerar no PJJHD o marco do retorno das políticas de benefício mais universal, em que os movimentos populares atuaram como verdadeira “*usina de proyectos*” de contraprestação de serviços, como plataforma organizativa marcada pela superioridade da gestão sobre as políticas clientelísticas esvaziadas. Citando o exemplo dos “comedores” das merendeiras, aliadas do governo e avessas às práticas de cacicagem, considera as ações coletivas fruto das demandas reais dos bairros proletários e acredita ser o clientelismo uma questão da *transversalidad de las relaciones* de poder e da própria política de “disciplinamento” do desmantelamento do antigo esquema das “manzanas” de 1997. Apesar de reconhecer que “*la ‘rosca’, la ‘transa’ y los intercambios de favores y lealtades tienen su máxima eficacia en momentos de flujos de cajas políticas normales*”, afirma,

“La lealdad, la obediencia y la capacidad de juntar votos como principal capital político de las redes territoriales de poder político ya estaban muy degradadas, y comienzan a aparecer en desventaja con respecto a aquellos que han desarrollado formas de organización independiente y acción colectiva desafiante como formas de presión sobre los decisores políticos.” (Id. Ibid. p.134).

Nesse sentido, considera que o reconhecimento da legitimidade das organizações pelo governo Kirchner, associado à autonomia do poder local autogestor, fruto da luta pelo “*empowerment comunitario*”, se deu pelo sistema de mérito que minimiza os oportunistas “*free rider*”: “*Es muy clara, escribe, la percepción de que en este estado nascente de movimiento y la organización: no son los individuos los que dependen de el colectivo, sino el colectivo depende de los individuos y lo que le entreguen a la organización.*” (Id. Ibid. p.141).

Esta análise é acompanhada pela maior parte dos trabalhos sobre o tema, que vêem o ator social como transformador, esquecendo-se de que a sociedade civil não prescinde da sociedade política e o processo acima descrito só é possível porque na relação entre Estado e o poder reativo da sociedade, os setores mais organizados necessitam do pacto social para sobreviver.

Entrementes, na contra-corrente de Marcelo Gómez, Martín Dinatelo encaminha a análise para o campo intermediário das relações das políticas sociais. Citando os Informes da Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social-UFISES, demonstra que os próprios Consejos Consultivos Municipales-CCM passaram a agir como chefes comunais, já que tinham poder para requerer e outorgar subsídios, se beneficiando da falta do controle estatal. Outro documento, produzido pelo Grupo Sophia, *Fortalecimiento institucional de los Consejos Consultivos. Programa Jefas y Jefes del hogar desocupados* (2003), alerta que o próprio decreto de criação do CCM permitia os desvios. Através de testemunhos orais, a ONG Grupo Sophia detecta que o pagamento informal das taxas de adesão cobrada dos beneficiários atingia 20% de ágio sobre o valor do benefício recebido. Este sistema de pedágio foi utilizado por líderes dos próprios grupos piqueteros, “*punteros*” dos partidos políticos junto aos beneficiários do programa. (Grupo Sophia. *Programa Jefas y Jefes del Hogar Desocupados. Fortalecimiento institucional de los Consejos Consultivos*. Idem: 53).

Aníbal Quijano, em *La economía popular y..*, também aponta as condições e limites das relações de reciprocidade entre os membros de uma comunidade fora do sistema produtivo institucionalizado. Estes grupos possuem algumas especificidades: são organizações heterogêneas, nem sempre desiguais, que no controle dos recursos da pequena produção se relacionam de maneira diferenciada às relações das empresas de controle empresarial; as relações familiares muitas vezes são estabelecidas em uma rede primária de compadrio, clientelismo ou procedência geográfica e étnica comum; a força de trabalho se intercambia parcialmente no mercado social (inclusive), por uma remuneração combinada com salário não-pago, em proporção mediatizada por diferentes modalidades; a organização do trabalho e os recursos disponíveis por estas unidades (de produção) admitem normas de organização familiar em geral de cunho comunitário. (Idem. Idem: 130-2).

A ausência de experiência de muitas ONG's não profissionalizadas associado à baixa participação cidadã na Argentina e a aplicabilidade da inclusão através de mecanismos de participação de consultas popular onerosas alargavam os prazos para a execução dos programas. Por seu lado, as organizações burocráticas eram verticalizadas e a visão desvalorizativa da população pobre subestimava a capacidade organizativa dos beneficiários, definidos por seu baixo nível educacional e cultural. O próprio JJHD funcionava inicialmente como um complemento de renda mínima e não como um programa social, permitindo que outros projetos de promoção mais produtiva (caso das cooperativas) e a distribuição de cartões para compra de alimentos (*Hambre más urgente*, de 2003, que pagava \$50 pesos) entrassem em vigor, disputando a repartição orçamentária. A exemplo do Programa *Manos à la Obra* (2003), voltado para o desenvolvimento da economia local e que financiava empreendimentos produtivos unipessoais no valor de até \$ 1.500.000 pesos não reembolsáveis, a pequenos empreendedores desde a abertura de confecções de costura e padarias até oficinas de marcenaria etc. Para empreendimentos associativos de autoconsumo (mínimo 3 pessoas), o programa *Manos à la obra* financia a compra de insumos, ferramentas e maquinárias no valor de até \$ 4.000 pesos, além de orientar as formas de comercialização e integrar o programa à área da educação. Os projetos, encaminhados por municípios ou comunas e por ONGs locais, são aprovados pelo Ministério de Desarrollo Social, por meio de um Conselho Consultivo tendo como alvo os trabalhadores qualificados desocupados. Mas como era de esperar, os grupos com maior capacidade organizativa souberam melhor organizar os micro-empreendimentos produtivos bem como as cooperativas de trabalho. (Informe do MTEySS. 2009).

Outros subprogramas foram criados e, de maneira geral, a distribuição dos planos passou por diferentes níveis de negociação. Porém, apesar do caráter multisetorial inicial, a desarticulação das economias regionais somadas a grande demanda por emprego foi acompanhada pela pressão de redes locais, cujas relações são involucradas por compadrio dos avatares de negociações políticas, já que em diversas regiões argentinas, os pequenos produtores do setor primário

possuem baixa produtividade e rendimento, sobretudo nas micro-regiões onde ainda prevalecem as relações familiares e caudilhismos locais.¹⁷⁴

8.4.2. A DIMENSÃO DE GÊNERO E O ESGOTAMENTO DO PROGRAMA PJJHD

A descentralização desmobilizadora do programa PJJHD, efetuada pelo Ministério do Trabalho, ocorre com algumas circunstâncias específicas ao caso argentino. A maioria dos beneficiários que procuraram as Oficinas de Trabalho são mulheres (72,2% dos beneficiários), 34% das quais com mais de 45 anos, perfil similar a do Bolsa Família brasileiro.¹⁷⁵ O programa argentino, porém, não se restringe à oferta de cursos de capacitação para reinserção laboral, mas amplia as oportunidades para a realização (ou complementação) da educação escolar formal, envolvendo a maioria das mulheres inscritas. O curso de educação escolar se integra no aprendizado dos filhos e no conteúdo programático das escolas das crianças, numa tentativa de melhorar os índices de alfabetização dos dois atores e propiciar possibilidade de acompanhamento domiciliar escolar da criança através da elevação do nível educacional das próprias mães.¹⁷⁶

Uma dificuldade específica do fracasso de muitos cursos de capacitação profissionais se deve ao desmonte deste aparato no governo de Carlos Menem, que suprimiu diversos cursos profissionalizantes. Dados oficiais estimam que em outubro de 2002 o PJJHD tenha atendido 24,6% da população pobre e 35,2% da população indigente do total urbano, cujo perfil se caracterizava por 25% dos beneficiários com ao menos 4 filhos, menores de 18 anos. 52% dos chefes de família não haviam terminado o segundo grau, 55,7% se encontravam abaixo da

¹⁷⁴ Um aprofundamento da questão, em VILLAR, Alejandro. *Políticas municipales para el desarrollo económico social. Revisitando el desarrollo local*. Buenos Aires: 2007: 175-83.

¹⁷⁵ MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Seguro de capacitación y empleo. Informe mensual de Ejecución y Perfil de los adherentes. Plan Integral para la promoción del empleo*. Buenos Aires: MTEySS, 2009: 1-2. O perfil dos beneficiários do PJJHD argentino é similar ao do Bolsa Família do Brasil.

¹⁷⁶ Reglamento Operativo de la Prestación de Formación Profesional. Resolución nº 446/2002 y Reglamento Operativo de Terminalidad Educativa. Resolución nº 445/2002. MTEySS. Os órgãos que operam estas diretrizes são o MTEySS; Oficinas de Trabajo, Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral; Subsecretaria de Orientación y Formación Profesional; Municipalidades, instituições de capacitação e educação formal, beneficiários.

linha da pobreza e 3,5% abaixo da linha da indigência, e ingresso médio familiar entre \$ 399,50 pesos a \$ 80,40 pesos per capita. Já os não beneficiários recebiam, em média, de \$ 832 pesos (promedio familiar) a \$ 264,2 pesos (promedio familiar) per capita. (INDEC. *Encuesta Permanente de Hogares*. Outubro 2002).

Segundo os dados do INDEC, em outubro de 2002 apenas 8% dos beneficiários ocupados estavam inscritos no programa que representava apenas 15% dos planos sociais existentes. Porém os \$150 pesos do benefício do PJJHD representavam menos da metade do valor necessário para a sobrevivência de uma família de 4 membros, para sair do umbral da indigência. A amostragem da *Encuesta*, abrangia 31 centros urbanos do país ou 66% dos habitantes (24.107.000 de pessoas), dos quais 13.870.00 se encontravam abaixo da linha da indigência e 6.638.000 eram indigentes. Os Informes de maio e de outubro de 2002, do INDEC, afirmavam que a pobreza havia caído 20%, quando na realidade, segundo pesquisa do CELS-Centro de Estudios Legales y Sociales, órgão de pesquisa ligado a Presidencia de la Nación (2003), os índices do INDEC estavam 10% mais elevados. A distorção questionada da amostragem pelo CELS provocou desconfiança e levou a um sério questionamento por parte de pesquisadores de diferentes institutos independentes, obrigando o órgão oficial a excluir da análise a incidência do PJJHD como explicativo para a queda da desigualdade. O próprio INDEC teve de afirmar que a condicionalidade de contraprestação do PJJHD, sob a forma de prestação de trabalho em atividades produtivas estáveis, não contribuía para a absorção da mão-de-obra desocupada. Tão pouco as atividades de capacitação e educação formal parecem ter sido articuladas para atendimento das necessidades dos beneficiários, que se inseriam nas formas coadjuvantes dos esquemas clientelísticos onde os abusos cometidos pelos empregadores não eram fiscalizados ou combatidos, contribuindo para a “*estigmatização dos beneficiários desmembrados de sua integração social*”. (CELS. *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* 2004: 34-6).

Laura Golbert, no Relatório da CEPAL de 2006, ao analisar o alcance do Programa, reconhece que “*Solo 10% de los mismos [beneficiários], 204.064 [personas], habían tenido años antes un empleo formal. [...]. Es decir, que la*

mayor parte de los beneficiarios del programa eran trabajadores no registrados". (Idem. Idem). E o Informe do MTEySS confirma que apenas 109.134 dos beneficiários haviam conseguido trabalho com registro em carteira. A maioria dos beneficiários do programa eram trabalhadores precários e intermitentes, que sempre estiveram mal inseridos no mercado formal de trabalho. O perfil dos beneficiários se dividia em cinco modalidades: a) *sempre ocupados*, representando 34,6% dos homens e 21,1% das mulheres do programa. Provavelmente, afirma a pesquisa, trata-se de pessoas que anteriormente à crise já ocupavam posição precária e mal remunerada, de valor salarial similar ao valor do plano; b) *sempre desocupados*, inclui os que buscavam trabalho desde 1999, representando 8% dos homens e 0,5% das mulheres; c) *os sempre inativos*, divididos entre donas de casa, estudantes e inativos persistentes, que deixaram de procurar emprego, representando 0,8% dos homens e 28,1% das mulheres; d) *entre a inatividade e a desocupação*, grupos intermitentes de trabalho eventual desde 1999, compostos por 17,4% de mulheres e 2,9% dos homens; e) *os que haviam estado ocupados até duas vezes*, composto por trabalhadores que oscilavam entre a ocupação e o desemprego ou inatividade e que representam 53,6% dos homens e 32,8% das mulheres. Portanto, segundo o MTEySS, um dos motivos para o redimensionamento das políticas sociais argentinas, em 2009, se referia à necessidade de repensar a territorialização da questão social, voltada para a especificidade dos assistidos com ênfase na Família.

A presença de excluídos estruturais no Programa, que se convertem geracionalmente em tutelados permanentes mais difusos, por não se articularem em agremiações político-partidárias ou em movimentos sociais, só foi possível identificar através da participação deste grupo heterogêneo nos programas. Ou seja, trata-se de pessoas inseridas na condição de pobreza há várias gerações e não necessariamente que se tornaram pobres por condições externas de perda ou precarização laboral. Pessoas que já nasceram pobres e sobrevivem precariamente à custa das vantagens dos direitos sociais materiais básicos (saúde, educação, alimentação, etc) e simbólico-culturais (lazer, cultura etc) concedidos pelo Estado.

Neste quadro estão pessoas pertencentes ao grupo de mulheres que apresentam maior nível de desfiliação psicológica, social e econômica, comum a

maioria dos beneficiários do PJJHD, caracterizadas por baixa escolaridade e pouca possibilidade de inserção social, alta taxa de fecundidade e pouca ou nenhuma possibilidade de inserção no mundo do trabalho, ocupam subempregos e recebem os menores salários. Estas pessoas apresentam maior propensão a se tornarem vítimas de violência doméstica e a terem menor grau de auto-estima, se tornando mais vulneráveis às redes de prostituição e narcotráfico. O Informe de 2009 do MTEySS revela que das 72,7% de mulheres inscritas no PJJHD, 30,7% possuem entre 36 e 45 anos e 33,1% entre 26 e 35 anos; 38,4% somente tem curso primário completo; 18,6%, curso primário incompleto e 1,3% nunca freqüentou escola. Apenas 1,4% possui diploma universitário; 36,9% não possui nenhuma experiência de trabalho. Das 63,1% mulheres com experiência de trabalho, 42,9% sempre trabalhou como autônoma nos circuitos informais ou precarizados de trabalho: 29,6% são donas de casa; 9,6% trabalham como faxineiras; 9,3% em produção industrial ou artesanal; 7,8% como cuidadoras de idosos ou incapacitados.

O cenário argentino, entretanto, passou por transformações. Segundo os dados fornecidos pelo *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales* (SIEMPRO), a implementação dos programas de emprego contribuíram para morigerar a taxa de desemprego aberto. Entre 2005 e 2006 as taxas de desemprego entre pessoas com planos assistenciais e sem planos eram de 20,4% e 26,6% respectivamente. A desocupação é maior nos centros urbanos com 500 e mais habitantes, ficando em torno de 11,1%, sendo a Grande Buenos Aires a única região com promédio de desemprego superior, média em torno de 11,3%. A grande Mendoza figura como a cidade com menor índice de desocupação (6,7%). Também entre as taxas de subemprego, a média nacional se reduziu no período de 38,1% para 24,8%, representando melhora da situação laboral para 2,1 milhões de pessoas. Entretanto a pesquisa reconhece que em 2006, a pobreza alcançava 31,4% da população total da Argentina e a indigência afetava 11,2%. (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. SIEMPRO/SIFAM, 2007. *Situación económica social. 2005-2006*).

A partir da gestão de governo de Cristina Kirchner, em continuidade ao governo anterior as políticas sociais tiveram foco mais voltado para as famílias, reconhecendo diferenciações territoriais e necessidade do enfrentamento da

pobreza intergeracional. No biênio 2007/2009, paulatinamente os programas sociais passaram a se direcionar segundo o modelo das experiências do Bolsa Família brasileiro. Para Graciela Di Marco (2005), o enfoque de democratização familiar recoloca na centralidade dos discursos a ampliação das cidadanias, cujo núcleo duro dos direitos que envolvem a condição da igualdade de gênero e os direitos da infância apenas ocorrerão se levadas em conta, no conjunto das políticas públicas, as diversidades da dimensão territorial do país na espacialização das próprias políticas distributivas, centradas na questão da justiça social.

Encaminhando a discussão da universalidade da justiça social, Ruth Ann Putman (1995) propugna uma “feminilização” da questão. Para esta autora, a justiça de segunda classe passa pela opressão feminina. Evocando a necessidade de garantia de nutrição adequada, afirma que para o Estado provedor esta questão automaticamente vincula a família ao cuidado da infância. Entretanto esta atitude é própria da visão fragmentada que desconsidera a justiça política, porque repousa na indignação moral representada por pessoas livres, cidadãos de boa vontade, concepção de “bondade” própria a uma posição política de superioridade individual de ação de cidadania limitada, sobreposta ao cidadão prevalecente, visto como *livre e igual perante o regime*. (PUTMANN, Ruth A. “Why not a feminist theory of justice?” *In*: NUSSBAUM, M. C. & GLOVER, J. *Woman, culture and development: a study of human capabilities*. 1995: 304-5).

Ainda, segundo Ruth Putman, os papéis definidos nas discursividades que incluem a função da família nas políticas sociais são encaminhamentos enganosos porque não reconhecem a ambivalência e a contradição contidas nas relações de gênero. São limitações políticas e religiosas que subordinam as mulheres a apenas dois papéis: o do casamento e o da família tomada como “coisificação pública” pela mulher reduzida ao papel de cuidadora e provedora, parte estrutural do paradoxo da posição de gênero, incluindo a presença da força feminina no mercado de trabalho. (Id. *Ibidem*: 305-8).¹⁷⁷

¹⁷⁷ O artigo de Martha Nussbaum, “Woman, culture and development: a study of human capacities”, na mesma obra, também encaminha a questão social para um universalismo essencialista, definido pela capacidade e funcionalidade do respeito à diferença, mas também pela capacidade de afiliação seja íntima familiar, seja social, cívica ou pessoal que reconhece ser a diferença de gêneros anterior à diferença da desigualdade. Para ela o “*empowerment feminino*” se dá na universalidade do direito à construção das capacidades e possibilidades do indivíduo, se aproximando do conceito de desenvolvimento humano de

Di Marco considera ainda, na discussão, a problemática das “*masculinidades*”, ou seja, as distinções de gênero nas relações homens/mulheres, que impõem o jugo do poder masculino como modelo heterossexual dominante, por classe e sobre as mulheres, através da subjetividade de pertencimento e a obrigação de cuidar da família, como componente específico de distinção das políticas públicas atuais. Todavia Di Marco recupera, no campo teórico e prático, a dimensão do cooperativismo argentino, como verdadeiro espaço de “*convivencia y de las políticas sociales tales como las emociones, el cuidado, la interdependência y la mutualidad*”; que abre às mulheres “*la posibilidad de ejercicio de maternidades no subordinado à lo privado doméstico, sino maternidades sociales que convierten las necesidades vinculadas à sus hijos e hijas en acciones políticas.*” (DI MARCO. *Democratización de las familias*. 2005: 13-4).¹⁷⁸

Em 2004 Kirchner assinou o Decreto nº 1506/04, instaurando “estado de emergência ocupacional”. Em cumprimento a este decreto, entre 31/12/2005 e 31/12/2006 o MTEySS classificou todos os indivíduos sem condição de empregabilidade como receptores do PJJHD, constatando que a maioria das mulheres beneficiárias do programa se enquadravam na categoria de “não empregabilidade”. Como resposta a esta realidade, o governo Kirchner lançou o *Programa Familias por la Inclusión social*, em março de 2006, encarregando a Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, a elaborar o estudo para o programa, em seu Ministério, que ganhou relevância a partir de 2008. O programa

Amartya Sen. Estas duas posições são paradoxais dos enfoques centrados na proteção da família pelas políticas públicas. (NUSSBAUM, M. 1995: 308-9).

¹⁷⁸ A democratização das relações de gênero já estava em debate nos anos oitenta. Na Argentina a questão seria revigorada a partir de 1997 em sua dimensão pública, com a introdução de programas intergovernamentais de segurança cidadã, que abordavam a necessidade de prevenção à violência social e familiar. As primeiras reuniões com agentes institucionais que exerciam trabalho social junto às comunidades carentes da Grande Buenos Aires (bairros Bajo Flores e Arturo Illia, por exemplo), foram mediadas por gestões associadas às ONG’s e incluía jogotecas comunitárias lúdicas (“*mi espacio creativo*”) e espaços para recreação dos jovens. Estas unidades descentralizadas (Servicios Sociales Zonales) eram co-dependentes da Dirección General de Políticas Sociales, do Programa de Formación del Trabajo e da Secretaría de Promoción Social, que em 1999 pagavam bolsas de capacitação laboral para jovens, por meio de ajuda de custo ou viáticos (transporte, refeição etc pagos pelo empregador) entre 100 a 200 pesos. Estes escassos recursos foram distribuídos em 1600 bolsas de ajuda aos jovens desempregados, para desenvolverem projetos autogestionais ou co-gestionados com o Estado. Porém, somente a partir de 2000 e 2003 a constituição da “autoridade feminina” como “*empowerment comunitário*” se constituiu a partir das “oficinas de reflexão” ou oficinas laboratórios de convivência comunitária (*talleres domiciliarios*) que se expandiram por meio dos micro-projetos integralizados à Secretaria de Educação e Saúde articulada com a *Secretaría de Desarrollo Social*, encabeçada pela Ministra Alicia Kirchner, cujo lema “*el saber se construya a por aquello que da poder de uso*”, marca a intensificação das experiências comunitárias em Buenos Aires. (DI MARCO. Id).

estabelece as seguintes prioridades no atendimento do Programa Familiar: a) Os receptores são famílias em situação de pobreza, com filhos de até 18 anos ou menores, e gestantes que não recebem subsídio de desemprego, auxílio família ou bolsa escolar. b) Um subsídio deve ser pago às famílias por filho menor de 19 anos e por grávida. A mãe é a titular do subsídio e o cálculo do valor mensal do subsídio se dará a partir do tamanho da família, sendo o valor mínimo de \$ 150 pesos (\$USD 35) mensais, por filho ou mulher grávida, além de \$ 25 pesos, por filho (até 5 filhos). O teto máximo do benefício é de \$ 200 pesos por família. c) O governo se encarrega da contraprestação da área da saúde e de educação e as mulheres têm direito de participar de atividades de desenvolvimento pessoal, familiar e comunitário a nível local. A contraprestação de saúde inclui acompanhamento médico periódico às crianças e grávidas, atenção primária básica de saúde e vacinação. A contraprestação de educação obriga a freqüência escolar das crianças entre 5 e 18 anos, verificável a cada 3 meses. (CELS. *Programa Familias por la Inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. 2007: 14-5).

O *Programa Familias* ganharia prioridade no governo de Cristina Kirchner. No que se refere ao componente de promoção familiar e promoção local, o Programa se divide em três diretrizes: a) apoio escolar para melhoria do processo de ensino e aprendizado (relação família-escola-criança); b) desenvolvimento familiar e comunitário (oficinas de jovens e adultos com acesso ao serviço social e aulas sobre direitos de cidadania e prevenção à violência doméstica); c) remoção das barreiras sociais através de uma bolsa de \$50 pesos mensais para facilitar o término dos estudos, e formação profissional ou curso profissionalizante destinado aos chefes de família, aos cônjuges e filhos maiores de 19 anos. O valor máximo do benefício, entretanto, não pode superar a renda anual de \$15.000 pesos entre os membros da família (máximo de três membros). O Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financia o programa com \$US 700 milhões de dólares e o Estado Argentino com \$US 300 milhões.

Conforme se pode observar, este programa se aproxima mas também se afasta dos moldes do Bolsa Família do Brasil, sobretudo em dois aspectos: o primeiro diz respeito ao ingresso não remunerativo, que se aproxima do caso brasileiro, de uma renda ou subsidio mínimo que não chega a 1 SM. Porém, na

Argentina, os conceitos de “promoção familiar” e “promoção comunitária”, atualmente incluídos nas condicionalidades de educação e saúde, são considerados obrigações de direito familiar e assegurados pela própria Constituição do país. O Programa também se afasta do discurso da capacitação do trabalho, central para as atividades comunitárias mais concretas das redes de solidariedade organizadas pelos próprios movimentos sociais (cooperativismo). Quanto à questão delegativa co-dependente do poder local e do comércio das localidades, específico ao programa das pequenas e médias empresas (PYMES) brasileiro, ela está mais relacionada com a espinha dorsal da economia argentina, sobretudo nas zonas de fronteira e nas municipalidades menores, com tradição nas atividades dos pequenos empreendedores e comerciantes. Nesse sentido, o governo central criou, em agosto de 2009, um *Programa de Ingreso Social con Trabajo*, concedendo verba de \$ 1.500 milhões de pesos para geração de 100.000 postos de trabalho em cooperativas (60 a 80 pessoas), em localidades consideradas de alta vulnerabilidade social, iniciando esta intervenção na província de Buenos Aires e no conurbano bonarense.

A fase de transição do PJJHD a outros programas, porém, se iniciou em 2004, embora somente tenha sido consolidado em 2009. O governo inicialmente previa a migração de 750.000 beneficiárias, mães solteiras, para o Programa Famílias. Em 2006, o Ministerio del Desarrollo Social assinalou que 90.284 mil beneficiárias do PJJHD haviam passado para o Programa Famílias e estimava atingir em 2007 a meta de 700.000 famílias. Fato que não se concretizou, já que segundo Informe do mesmo Ministério, até 1º de junho de 2007 apenas 454.372 famílias haviam migrado para o programa. (Informe MDS. Online). Todavia o Informe do MTEySS indica cifras mais modestas da migração de mulheres inscritas no PJJHD para o Programa Famílias, ou seja, o Informe indica que apenas 413.320 pessoas migraram entre 2005 e 2009.¹⁷⁹

Por sua vez, levantamento do CELS revela que a partir de 2006 as vantagens dos membros do PJJHD que optaram pelo Programa Família, eram as

¹⁷⁹ A precariedade de um sistema de monitoramento nacional de intercruzamento de dados é um dificultador para a compreensão do alcance real dos programas. O sistema de información, monitoreo y evaluación de Programas sociales (SIEMPRO), dependente do Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales e o SIFAM–Registro de informação socioeconómica y demográfica de famílias em situação de maior pobreza, desde o início de nossa pesquisa até o final de 2009, quando encerramos o levantamento dos dados, ainda se encontrava em construção, impedindo um dos objetivos maiores de sua criação que é “*gerar a maior eficiência e transparência e equidade da distribuição dos recursos do Estado*”.

seguintes: a) no novo programa a contra-prestação de trabalho (4 horas por dia) foi eliminada, requerendo apenas do beneficiário o cumprimento das condicionalidades de saúde e educação; b) o montante do pagamento da prestação considera a quantidade de integrantes do grupo familiar até 5 filhos, o que pode elevar o valor do subsídio pago para até \$ 305 pesos; c) se o montante de renda de todos os membros do núcleo familiar, somado ao valor do subsídio, superar o salário mínimo vital móvel, o beneficiário não pode permanecer no programa. Em termos comparativos, o PJJHD considera apenas os chefes com filhos menores até 17 anos e o Plan Familias considera os menores de até 18 anos. O PJJHD não prevê atividades complementares à Família, já o IDH do Plan Familias considera necessário não só o acompanhamento e a orientação de saúde e educação, como inclui no sistema o apoio escolar para crianças e adolescentes, alfabetização até a finalização dos estudos para adultos e adolescentes, cursos de capacitação de ofícios e serviços, participação em atividades produtivas, oficinas de saúde reprodutiva e valorização da liderança local e comunitária. Também o Plan Familias não exige contra-prestação laboral.

Em 30/10/2010, o governo de Cristina Kirchner lançou novo programa complementar ao anterior, denominado *Asignación Universal* ou subsistema contributivo de *Asignación Universal por Hijo para Protección Social*.¹⁸⁰ Este subsistema estabelece um valor monetário mensal não contributivo, para cada criança menor de 18 anos ou às famílias com filho portador de deficiência. O caráter novo do programa é que as inversões serão efetuadas pelos fundos que integram o *Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino* (Decreto nº 897/2007), regulado pela ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), num sistema parecido com o

¹⁸⁰ Este subprograma foi criado a partir das Leis n.ºs. 24.714 e 26.061 e do Decreto nº 897, de 12 de julho de 2007. Entretanto somente foi implementado em 2010. O novo subprograma é destinado às crianças e adolescentes e se respalda na Lei nº 24.714, que torna nacionalmente obrigatório a criação de um regime de inclusão familiar (*asignación familiar*) aos grupos em condição de vulnerabilidade. No que se refere à arrecadação fiscal dos municípios, os impostos, incluindo os das províncias equivalem a 27,6%, segundo os dados da CEPAL 2009. O imposto, regressivo, se baseia no IVA (imposto valor agregado) que, somado aos impostos indiretos, chega a 47,3%. Segundo o periódico *Página 12*, na Argentina as empresas retém até 70% dos lucros. A retenção de imposto sob pessoa física é corrigida regressivamente e corresponde a 13,4% do PIB. *Página 12*, 01/11/2009. “Los desafíos de la asignación por hijo”. Online.

BPC brasileiro com a peculiaridade de incluir as crianças e adolescentes dentro do sistema previdenciário. Todavia as condicionalidades do benefício de assistência social se aproximam do Programa Bolsa Família e as famílias beneficiadas devem se submeter ao controle de atenção primária e vacinação obrigatória na área da saúde e, na área da educação se exige comprovante de frequência escolar.

O subsistema é destinado a todas as famílias em condição de vulnerabilidade, desocupação ou subempregadas em trabalhos domésticos, podendo incluir autônomos e funcionários públicos idosos, responsáveis legais de menores, mesmo fazendo parte de outro plano assistencial do governo ou estarem trabalhando, desde que a renda per capita familiar seja inferior a um salário mínimo, no limite de até 5 menores. O valor previsto do benefício é de \$180 pesos a \$720 pesos mensais, para crianças portadoras de deficiência. Para se garantir o cumprimento das condicionalidades, o valor inicial equivale a 80% e os 20% restante serão recebidos apenas para os que tiverem cumprido as obrigações escolares e de saúde.

A reformulação do programa, em 2009, estabeleceu consenso de que os beneficiários do PJJHD, do Plan Famílias e do PEC (Programa Estudante Convenio), incluindo os planos provinciais, também podem ser contemplados em outros planos. Na data do lançamento do programa, segundo Cristina Kirchner, já se encontrava previsto recurso para cobertura de 1,26% de autônomos, 15% de funcionários públicos e 1% dos que possuíam seguro desemprego. A previsão inicial do Plan Famílias era de \$11.800 milhões de pesos e se baseava na experiência brasileira do Bolsa Família. Ainda, segundo Cristina Kirchner, existem na Argentina 12.4000.000 crianças menores de 18 anos que não possuem cobertura alguma e cerca de 2.860.713 de pobres que não estão cobertos pelo programa. Porém o INDEC (2010) indica que o Programa AHU, recém implementado, teria feito a pobreza recuar de 32% para 13%, beneficiando desde o início de 2010, cerca de 3.677.409 crianças que formam parte de 1.920.072 famílias (2010). Para a ANSES (2010) o programa tirou da pobreza entre 1,4 e 1,8 milhões de pessoas.

Os resultados positivos do programa Asignación Universal por Hijo, apresentado pelos economistas Emmanuel Agis (CENDA), Carlos Cañete

(PRODOPE) e Demián Panigo (CONICET), em palestra realizada no *Observatorio de la Seguridad Social*, em maio de 2010, foram divulgados nos principais jornais da Argentina e surpreende pela assertiva de que o programa recém criado tenha feito baixar a indigência em 30% e a pobreza em 70%, apenas poucos meses após sua implantação desde setembro 2009 até maio de 2010. Segundo os resultados divulgados, estes índices se devem à acepção do Programa Famílias, que conduziu à queda da desigualdade entre os indivíduos que ganham maiores ingressos e os que ganham menores ingressos, abaixo do nível de 1986, transformando o país “no mais igualitário da América Latina”. Para os autores do trabalho, trata-se da experiência mais exitosa dos últimos 50 anos, superando até o Brasil em cobertura e alcance. (Artigos publicados em 08/maio/2010 em *La Nación*; *Periódico Austral*; *Página 12*).

O poder revolucionário do “welfare state” nacional argentino, reduzido aos ingressos monetários distribuídos pelos programas sociais governamentais para gerarem demanda interna e estimularem o consumo, pode ainda ser apresado em outros trabalhos de economistas e sociólogos argentinos, o que nos deixa mais dúvidas do que certezas. De toda maneira, porém, os efeitos das políticas de reajuste periódico do salário mínimo na Argentina têm sido mais vigorosos do que no Brasil. Em termos comparativos, indicadores da *Encuesta Permanente de Hogares* (INDEC, Outubro 2009) assinalam que, no período Kirchner, a pobreza se reduziu de 33% da população (2005) para 26,9% (2006) e a indigência caiu de 10,1% (2005) para 8,7% (2006). Quanto ao primeiro ano de governo de Cristina Kirchner (2008), o INDEC revela que a pobreza ficou em 20,6% e a indigência em 5,9%, fruto das benesses dos programas sociais de governo. Entretanto em 2009 a pobreza teria aumentado para 31,2% e a indigência para 11,2%. Estes dados, porém, parecem sobrestimados já que o mesmo Informe aponta que o total das pessoas sem renda na Argentina (incluindo pobres e indigentes) representam 43,8% da população ou 10.768 milhões de pessoas; enquanto as pessoas com ingresso ou renda, representam 13.830 milhões de pessoas ou 56,2% da população, conforme observado na tabela 5.¹⁸¹

¹⁸¹ Na falta de um consenso estatístico optamos por não apresentar uma série histórica de evolução estatística dos dados da pobreza e da indigência porque, conforme podemos aferir durante nossa pesquisa na Argentina, várias denúncias descredenciam a confiabilidade estatística dos dados do INDEC.

TABELA 5



Población total según escala de ingresos individual
(correspondiente al segundo trimestre del 2009)

Decil	Mínimo	Máximo	Miles de habitantes	Porcentaje de población	Ingresos (miles de \$)	% de la suma ingresos	Media
1	12	380	1.382	10	298.884	1,3	216
2	380	600	1.383	10	674.886	2,8	488
3	600	800	1.383	10	966.412	4	699
4	800	1.000	1.383	10	1.224.475	5,1	886
5	1.000	1.300	1.383	10	1.582.225	6,6	1.144
6	1.300	1.550	1.384	10	2.001.477	8,4	1.446
7	1.550	2.000	1.383	10	2.418.720	10,1	1.749
8	2.000	2.500	1.383	10	2.940.708	12,3	2.126
9	2.500	3.400	1.383	10	3.920.162	16,4	2.835
10	3.400	185.805	1.384	10	7.845.623	32,9	5.669
Personas							
Con ingresos			13.830	56,2	23.873.573	100	1.726
Sin ingresos			10.768	43,8			
Total			24.597	100			

Fuente: evolución de la distribución de ingresos. Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec)

Fonte: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares. Outubro 2009.

A tabela distribui a população argentina em 10 quintis. Segundo o INDEC, o 1º quintil da população recebe um mínimo de \$ 12 pesos e máximo de \$ 380 pesos de renda (1,3% da soma do valor total de ingressos); o 2º quintil, de \$ 380 pesos a \$ 600 pesos (2,3% ingressos); o 3º quintil, de \$ 600 a \$ 800 pesos (4% dos ingressos). Porém o 10º quintil mais rico da população recebe entre \$ 3.400 pesos a \$ 185.805 pesos, o que representa 32,9% da renda nacional.

Por sua vez, o Informe da *Consultora Ecolatina*, do ex-ministro da Economia Roberto Lavagna, estima que a pobreza e indigência em 2009 subiram 5 pontos percentuais e que existiriam 12.534.000 de indivíduos pobres no país, dos quais 4.507.000 eram indigentes que não conseguiam pagar o valor da cesta básica alimentar. O Instituto para el Desarrollo Social confirma que na faixa etária de até 18 anos, a pobreza ascende a 41% da totalidade dos jovens e o Instituto de Estudios y Formación de la CTA considera que 37,5% das crianças e jovens menores de 18 anos, 6.290.000 de indivíduos, vivem na pobreza.

Segundo o último informe do *Observatorio de la Deuda Social* da Universidad Católica Argentina (UCA), em 2009 a fome entre os menores de 18 anos cresceu 10% em relação a 2008 e 27,9% do total das crianças das zonas urbanas encontram-se em situação de risco alimentar e 6% passaram fome recentemente, aproximadamente 12.500.00 de crianças menores de 17 anos. Das 3.677.409 milhões de crianças já beneficiadas pelo recém lançado Programa AUH, falta o governo dar solução para o problema de outras 8.823.000 de crianças sem atendimento. O *Observatorio* destaca que apesar da população infantil exposta à situação de risco alimentar ter sido beneficiada pela recuperação econômica de 2003, reduzindo o déficit alimentar de 42% para 17,8% da população até 17 anos, em 2009 o índice voltou a aumentar, atingindo 27,9% da população total.¹⁸²

Todavia, a notícia de um estudo inédito do CONICET (2010) mobiliza nacionalmente a Argentina, ao apresentar o programa AUH como verdadeira revolução social peronista. Por termos encerrado o trabalho de campo em outubro de 2009, não foi possível acompanhar o processo do novo programa. De qualquer maneira, no que tange período por nós estudado, até final de 2009, o que se pode perceber são as mudanças nas ‘armadilhas’, as ‘trampas’ da pobreza e do desemprego.

O estudo do PJJHD demonstra que a questão da inserção desigual dos beneficiários no mercado de trabalho faz parte de uma política de contingenciamento salarial e rebaixamento de pessoas que, apesar de receberem um valor monetário abaixo do salário mínimo vital y móvil, procuram sobreviver através de um trabalho socialmente útil. Demonstra também que os processos de implementação dos Planos sociais atuais se encontram parcialmente articulados a programas anteriores. A exemplo do caso concreto das cooperativas de trabalho e do recém-lançado plano *Argentina Trabaja*, destinado às chamadas cooperativas produtivas. Os entraves dos projetos produtivos apresentam limitações na relação de dependência entre os trabalhadores desocupados e sua conversão como empreendedor, problemas técnicos entre gasto público e capacitação dos indivíduos e inserção dos produtos produzidos que não se

¹⁸² LA NACIÓN. “Hay 3,5 millones de niños con riesgo alimentario. El hambre creció en 2009; debate por la Asignación universal. Radiografía de la pobreza”. Informe del Observatorio de la Deuda Social. 22/05/2010.

integram às comunidades. A superposição dos programas, porém, para os quais falta intercruzamento de dados, impede melhor apreensão da totalidade dos projetos. Fica a questão do emaranhado dos programas fabricados e articulados que não são unificados como no Brasil em um cadastro único. Neste sentido a visão articulada do todo fica parcialmente obliterada. Sem embargo, esta gama de projetos reflete os efeitos do período menemista, mas também nos fala que se os programas são a *porta de entrada da inclusão*, conforme enfatizado, seguramente não podem ser vistos como sua linha de chegada.

CONCLUSÃO

Repetidas vezes, no *desiderato* da construção das democracias reais, nos deparamos com tensões e questionamentos discordantes com a forma de representação político-democrática necessária à superação da pobreza estrutural e dos limites de resistência da cidadania à ‘mão invisível’ que adapta os governos dos Estados à aceitação dos discursos agregadores de confiança institucional aos ditames das economias de mercado. Há muito os ensinamentos marxianos, weberianos, benjaminianos, foucaultianos, disseminaram entre nós o caminho para o conhecimento das conformações reais, históricas e sociais, pelas quais o Estado capitalista e a própria Sociedade, de maneira imanente à Política, devem ser apreendidos. De mesmo o processo político que, na especificidade da dominação, encontra sua face através do novo tipo de homem liberal, representado pela burguesia capitalista moderna (vocação em Weber, luta de classes em Marx ou, segundo o liberal Robert Reich, supercapitalismo monopolista).

Na história específica do sistema capitalista, porém, definindo a Política como imanência do mercado, através de um recorte seletivo que não se repete nas grelhas do privilégio absoluto, os homens políticos se sentem menos ideologizados do que seus partidos e, em sua figuração da Política, reproduzem o testemunho histórico do capital cuja duração e autoridade não escapa aos que estão a serviço do mercado. *“Tudo que é sólido se desmancha no ar”* (Marx), é a verdadeira expressão do símbolo que constrói o capitalismo no Estado, sem necessariamente corresponder ao pacto societal que o justifica, porque a máxima do estreitamento dos fins políticos em uso, segundo o princípio utilitarista dos mercados, descrito por Michel Foucault, foi utilizado para finalidades menos nobres do que as do povo tributário livre.

Nesse sentido, de maneira sincera, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em entrevista realizada em Madri, definiu o cidadão político que no exercício do poder tem de agir de forma *“multinacional e multi-ideológica”*, salvaguardando que as *“figuras públicas estão menos ideologizadas do que os Partidos”*, pela capacidade individual de cada qual congregar em torno de si *“gente não próxima*

de nossa formação”. (Entrevista a *El País*. Madrid, 08/05/2010). Lula tem razão ao afirmar que entre legitimidade e governabilidade não existe um “lulismo” ou um “kirchnerismo”, mas ‘*aggiornamento*’ de classe, fruto da contradição do homem político realista, e se reduz na constatação de que a “*questão dos partidos e da democracia é saberem se organizar e serem fortes*”. (sic). Menospreza, no entanto, ser obrigação destes homens, no poder, encararem os problemas estruturais procurando soluções permanentes para o enfrentamento da pobreza, de forma a tornar possível a realização de um verdadeiro programa de inclusão. Nesse sentido, as políticas sociais de Programas como *Bolsa Família* e *Jefes y Jefas del Hogar Desocupados* são vagas respostas à permanência dos problemas estruturais e apenas podem ser legitimados no campo conformado pela normalidade do *mainstream* mundial.

De fato, consensos determinaram que os programas de transferência monetária condicionada são mais efetivos do que os direitos substantivos da cidadania inscritos nas Cartas Magnas dos países, incluindo os avanços previdenciários como os direitos não-contributivos, a aposentadoria rural e por idade, o benefício de prestação continuada, versão beneficiária assistencial aos portadores de enfermidades e deficiência e aos idosos, aos diaristas domésticos e informais, passando pela proteção mais recente às crianças pobres na Argentina e o direito diferenciado concedido aos trabalhadores rurais no Brasil, em período anterior ao processo de redemocratização. Neste campo do Direito Social e da Justiça, os benefícios da Previdência foram chamados de ‘não contributivos’ e seus semidireitos esvaziados, transformados no conjunto de programas complementares, uma das espinhas dorsais de programas que asseguram, em sua provisoriedade, ingresso à renda mínima de sustentação aos cidadãos mais pobres excluídos.

Entretanto, apesar da versão oficial, de “*segurar a renda familiar*”, programas como o Benefício de Prestação Continuada-BPC, que garante 1/4 da renda complementar ao programa Bolsa-Família, não ajudam a solucionar os velhos esquemas de opressão em que se encontra inserida a maioria da população do país, permanentemente excluídos do mercado de trabalho. Cidadãos impolíticos e manipuláveis a exemplo dos plebeus da Roma antiga,

porque excluídos das condicionalidades das políticas salariais, importante atributo da cidadania substantiva específica aos trabalhadores formais.

Nesse contexto, as aposentadorias e os regimes de poupança forçada não se tornam problemas de capitalização futura a serem minimizados, mas questão maior da pactuação dos Direitos a serem assegurados. Programas como *Progresas/Oportunidades* (México, 1997); *Red de Protección Social* (Nicarágua, 2000); *Familias en Acción* (Colômbia, 2001); *Chile Solidario* (Chile, 2002); *Bono de Desarrollo Humano* (Equador, 2003); *Red Solidaria* (El Salvador, 2005); *Asignación Familia* (Honduras, 2005); *Programme of Advancement through health and Education* (Jamaica, 2006); *Tekoporã* (Paraguai, 2006); *Programa Junyos* (Peru, 2006); *Solidariedad* (República de São Domingos, 2006); *Conditional Cash Transfer Programme* (Trinidad y Tobago, 2006); *Red de Oportunidades* (Panamá, 2006); *Ingreso Ciudadano* (Uruguai, 2007); *Plan de Asignación Universal e Plan Familia* (Argentina, 2009), que visam substituir o *Plan Jefes y Jefas del Hogar Desocupados* (2002); *Avancemos* (Costa Rica, 2010), são fruto da mesma pactuação política da regulação social feita pelo alto, em resposta provisória às carências estruturais locais decorrentes da exploração sistêmica dos trabalhadores pelo Capital. Experiências que se caracterizam por programas de transferência de parques benefícios monetários mínimos, de natureza não contributiva e não inclusiva, que podem ser compensatórios/residuais, progressistas distributivos de inclusão social (complementação de serviço social básico ligado às redes de solidariedade já existentes) ou inserção laboral (provisória) de proteção à família, não importa o nome, todos revelam a nova fase do capitalismo assistencial nacional.

No caso brasileiro, as reformas dos anos noventa e primeira década do século XXI obstaculizaram o encaminhamento das forças progressistas à questão social, pelo direito inscrito na nova Carta Constitucional, a um sistema único universalista de assistência social, na utopia de construção da justiça social através da incorporação permanente dos benefícios de Previdência e Assistência (garantia universal permanente à saúde, educação e securidade), porque consolidado no “*direito a se ter direito à inclusão*” (Vera Telles).

Conforme se procurou demonstrar, entretanto, desde meados dos anos 1990 o campo dos direitos sociais universais no Brasil e na Argentina foi

atravessado e obliterado, transpassado pelos poderes intermediários técnico-burocratas de mediação, resultado das transições de Repúblicas sem democracia e das reengenharias sem cidadania política e social. O que afasta os homens impolíticos de todas as tentativas de se lidar com as questões sociais, de forma a resolver os verdadeiros desafios da inclusão.

Frente à vulnerabilidade perdida das conquistas dos direitos sociais e trabalhistas, forjados a ferro e fogo no passado, pelos trabalhadores e seus sindicatos, mesmo os benefícios estabelecidos pelo simulacro de *welfare state* não consolidado pelos políticos. Na América Latina, as inúmeras experiências de políticas mais efetivas de distribuição de renda foram lançadas à vala comum para serem esquecidas. É o que indica as políticas sociais mais recentes, do atual estágio de hegemonia do capitalismo transnacional financeiro, modulador de governos (e não somente de mercados). Incentivos internacionais sobre governos nacionais de países periféricos revelam a mesma prática de dominação que levam os excluídos a adotarem práticas comunitárias de economia solidária para sobreviverem, recuo a um passado não acordado no sistema onde se integra o conjunto de medidas circunscritas ao assistencialismo paliativo dos programas não estruturais.

De maneira focal e processual, as garantias das “oportunidades de entrada do ingresso cidadão” passam não pela porta de entrada, mas pela porta de saída de programas circunstanciais. Na Argentina, a lição diferenciada de que a complementação dos programas não é porta de saída da exclusão, mas a porta de entrada para a territorialização da semiinclusão, parece ter sido melhor aprendida. Na hierarquia próspera que tenciona a passagem do campo do Direito ao Assistencialismo, a exclusão dos trabalhadores da distribuição de riqueza, representa um tênue fio de separação na divisão territorial econômico-política, sócio-cultural nunca convergente aos interesses das elites. Assim os homens de colarinhos brancos/azuis, assalariados do capital, expressam a promessa sempre renovada à massa assalariada, no anseio de se tornarem gerentes simbólicos, capazes de assimilar a convergência de interesses das elites. Forma de promessa de garantia de estilo de vida, diferenciado na fragmentação do consumo material (nacional/internacional) que dividem e separam os trabalhadores de Sísifo.

Na periferia do sistema, entretanto, os não-proletariados definidos como economicamente marginais, se encontram reconfigurados no divisor de águas dos programas assistencialistas em consumidores “classe C” (vide IPEA/INDEC). Na vertente conservadora do assistencialismo, o indivíduo pobre ou miserável tem de se submeter ao aparato burocrático para receber os carimbos das ‘moedas de troca’ dos cupons alimentares, outrora pertinentemente definido pelo assistencialismo chileno, na ditadura militar, como assistência aos “*mamelucos laranjas*” de *Cajas PAN*. Moedas de troca cambiáveis por cupons alimentares, o carimbo divide a assistência dos pobres diferenciados entre “estado de necessidade alimentar” e “estado de necessidade transitória”, eliminando o segundo grupo do benefício.

Para os próprios analistas das instituições internacionais, que formularam estas políticas, a inevitabilidade sistêmica ideológica das crises internacionais, em correlação direta com a pobreza estrutural dos países analisados, transforma o pensamento liberal conservador em vazio histórico do *ethos político*. *Ethos* das ortodoxias do desequilíbrio das crises estruturais e da incapacidade de fomentar vias de desenvolvimento sustentável, para além da provisoriedade dos programas sujeitos a governos transitórios, porque na estrutura produtiva das empresas, supletivadas pelos Estados, as capacidades e os talentos são sempre problemas de densidade, escala e ajuste fiscal. O partido de Lula (PT), ao contrário da gestão do governo anterior, ao assumir o poder conseguiu, através do Bolsa Família, disseminar a noção ideológica da necessidade do ‘mínimo social’ à existência, em diferentes esferas da relação federativa dos Estados e Municípios, Sociedade e Mercado, em consenso “*para o alívio da pobreza*”.

Nesse sentido, o governo da Argentina é mais sincero, ao apresentar o Programa Jefes y Jefas del Hogar Desocupados, como resposta provisória, de caráter emergencial, em um momento de perigo de fratura extrema do pacto societal, como forma de retorno à normalidade. Este diagnóstico não se confunde com sintoma ou intenção, já que na agenda pautada no axioma dos direitos sociais, os laços sociais se formam não na cidadania política (sentido mais amplo de Justiça Cidadã) mas na distribuição de renda mínima para capacidade de consumo. Construção social, política simbólica das subjetividades dos

diferentes atores sociais involucrados, cujo território é a distribuição monetária minimalista em uma democracia cidadã incompleta.

Estas questões permeiam e apenas assinalam algumas respostas. Se todas não foram respondidas, trata-se dos limites de uma tese, e exigiria novo trabalho para o aprofundamento dos interesses de classe e dos *lobbies* existentes nas várias esferas do poder, no desafio do estudo da mobilidade de status e posição hierárquica e que perpassa o campo do geral para o particular e do particular ao geral de nosso trabalho. Nem exclui a análise da Política como fator de impedimento à sociedade. Figuração que encontrando o “homem político”, responsável pelas ações de impedimento social, o define como cidadão ‘*multinacional e multiideológico*’ (Presidente Luis Inácio Lula da Silva). Mas, também, se procura demonstrar que nos pináculos da sociedade se encontram (re)configurados os elementos rebeldes e persistentes das barricadas sociais, que desfiliam os cidadãos de partidos e alianças a homens políticos e ideologias. Nos deparamos, então, com as práticas de poder reativo formal e informal, na concretude possível dos contra-poderes que jamais se completam na redefinição dos projetos inclusivos formulados nos consensos das agendas das instituições políticas que os representam.

Este debate não é retórico, como indicam os fóruns ocorridos nos anos 1990 no Brasil e na Argentina, que discutiram as grandes questões do fortalecimento da sociedade civil, da descentralização política com horizontalidade das relações, o desenvolvimento sustentável e as garantias formais do Direito, a banalização e desclassificação da esfera pública, a responsabilidade social das empresas, a crise da esquerda etc, e que hoje permeiam os debates. Mas, sobretudo, o conceito de renda cidadã e *empowerment* (empoderamento) comunitário político ou impolítico, core verdadeiro das discussões, nunca aprofundado.

BIBLIOGRAFIA

I – DOCUMENTOS

1. DOCUMENTOS IMPRESSOS

- ALOP-ARGENTINA. *Informe sobre Democracia y Desarrollo en América Latina de ALOP 2006-2007*. Capítulo de Argentina. Enero a Mayo 2007. Buenos Aires: ALOP/FUNDAPAZ/INDES/SEHAS/FLACSO, 2007.
- ARGENTINA. MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Panorama de la Seguridad Social*. Séries históricas 1971/2000. Buenos Aires: MTEySS, 2001.
- _____. *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Manual de instrucciones para Municipios y Consejos Consultivos*. Buenos Aires: MTEySS, 2002.
- _____. *Programa Jefes de Hogar*. Informes y Estadísticas. Buenos Aires: MTEySS, 2007.
- _____. *Seguro de Capacitación y empleo. Informe mensual de ejecución y perfil de los adherentes*. Plan Integral de la Promoción del Empleo. Buenos Aires: MTEySS, Agosto 2009.
- ARGENTINA. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. *Guía de Proyectos Socioculturales. Programa Cultural de Desarrollo Comunitario*. Buenos Aires: Secretaría de Cultura, 2006.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Documento: *Reforma da Previdência: Desestruturação do Serviço Público*”. Brasília, DC. ANFIP, 2003.
- BIRD. *Memorando do Presidente do Banco de Reconstrução e Desenvolvimento para os Diretores Executivos sobre uma Estratégia de Assistência a Países do Grupo Banco Mundial para a República Federativa do Brasil. 6 de Junho, 1995*. Washington, DC. 1995. [34 p. + Anexos].
- _____. *A Política das Políticas Públicas. Progresso econômico e social na América Latina*. Relatório 2006. Tradução BIRD. 2.e. Rio de Janeiro/Washington DC: Elsevier/BID, 2007.
- BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF: MDS/SNAS/CEDEPLAR-UFGM, Outubro 2007.
- _____. *Catálogo de Indicadores de Monitoramento dos Programas do MDS*. Brasília, DF: MDS/SAGI, 2007. [Júnia Valéria Quiroga da Cunha. Org].
- _____. *Cidadania e inclusão social*. Brasília, DF: MDS, 2006.
- _____. *Cidadania: o principal ingrediente do Fome Zero*. Brasília, DF: MDS, 2003.
- _____. *Dados dos Programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2004*. Brasília, DF: MDS, 2005.
- _____. *Dados dos Programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2005*. Brasília, DF: MDS, 2006.
- _____. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF: MDS/SNAS, Novembro 2004. 59 p.

- _____. *Práticas Inovadoras na Gestão do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2006.
- _____. *Programa Federal, Execução Local: O caso do Bolsa-Família*. Brasília, DF: MDS, Novembro 2008.
- _____. *Relatório de Condicionalidades*. Brasília, DF: MDS, 1º semestre de 2009.
- _____. *Relatório do Plano de Execução 2009*. Brasília, DF: MDS, 2009.
- _____. *Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS*. Brasília, DF: MDS/SAGI, 2005. [Rômulo Paes-Sousa & Jeni Vaitsman. Org].
- BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. *Orçamento social do Governo Federal. 2001-2004*. Brasília, DF: MF/SPE, Abril 2005.
- BRASIL. MINISTÉRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Mudar a Previdência: Uma questão de Justiça*. Brasília, DF: MPS, s/d. [Ministro Ricardo Berzoini].
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Agricultura Familiar*. Brasília, DF: 2003. [Programa Um País para Todos. 2003-2005].
- _____. *Emenda Constitucional nº 31, de 14/12/2000: Altera o Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza*. Brasília, DF: 14/12/2000.
- _____. *Lei nº 8.742, de 07/09/1993: Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*. Brasília, DF: 07/12/1993.
- _____. *Prestação de contas do Governo Federal 2005*. Brasília, DF: 2006.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Câmara dos Deputados, 1988.
- CELS. *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Documento. Buenos Aires: CELS, 2004. [Investigación y análisis, 1].
- CEMoP-Centro de Estudios Económicos y Monitoreo de las Políticas Públicas. *Argentina. Fortalezas del Modelo Productivo frente a la crisis económica mundial*. Buenos Aires: Fundación Madres de Plaza de Mayo/Universidad Popular, Enero 2009. 20 p. [Serie Divulgación de la Situación Económica Argentina, 2].
- CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Statistical Yearbook for Latin American and the Caribbean*. Santiago, Chile: Naciones Unidas, 2010.
- _____. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Statistical Yearbook for Latin American and the Caribbean. 2007*. Santiago, Chile: Naciones Unidas, 2008.
- _____. *Panorama social de América Latina. 2009*. Santiago, Chile: Naciones Unidas, 2009. [Versión preliminar no sometida a revisión editorial].
- _____. *Panorama social de América Latina. 2009*. Santiago, Chile: Naciones Unidas, 2009.
- _____. *Reunión de Expertos. Gestión y Financiamiento de las Políticas que afectan a las Familias. Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina*. Santiago: CEPAL, 2006. [Documento de Avaliação. Presidência Laura Golbert].
- DIEESE. *Salário Mínimo e distribuição de renda*. São Paulo: DIEESE, Outubro 2005. 7 p. Nota Técnica, 6.
- FLACSO. *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe. 2001*. Buenos Aires: FLACSO, 2001.
- _____. *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe. 2003*. Buenos Aires: FLACSO, Mayo 2003.
- FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. *Carta de Princípios do Fórum Social Mundial*. Porto Alegre: Comitê de Organização do FSM, 2001.

- FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER-STIFFUNG. *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. IDD-Lat 2006*. Buenos Aires: FKA-S, 2007.
- _____. *Instituciones laborales y políticas activas de promoción del empleo en la Argentina*. Buenos Aires: FKA-S/FIEL, 2007.
- GRUPO SOPHIA. *Pobreza y Servicios Públicos: Análisis y propuesta de tarifa social*. Buenos Aires: Grupo Sophia, Noviembre 2003.
- _____. REBÓN, Marcela. Coord. *Programas sociales, aciertos y desafíos en el ámbito nacional, provincial, municipal y de la sociedad civil*. Buenos Aires: Grupo Sophia, Noviembre 2002.
- IBASE. *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas*. Rio de Janeiro: IBASE/FINEP, 2008. [Relatório Técnico Preliminar. Junho 2008].
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- _____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-2008*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- _____. *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios. Segurança alimentar. 2004*. Rio de Janeiro: IBGE/ MDS/MPOG, 2006. [CD-room].
- _____. *PNAD. Segurança alimentar. 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- INDEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Dados de Encuesta Permanente de Hogares. 2002*. Buenos Aires: INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina, 2002-2009. [CD-room].
- INSEE-Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques. STIGLITZ, Joseph E.; SEN, Amartya & FITOUSSI, Jean-Paul. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. 2008*. Paris: INSEE, 2009.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local*. São Paulo: IC/SEBRAE/Fundação BB, Setembro 2006. [Documento de Conclusão].
- INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS-IEE-PUC/SP. *Programa de Renda Mínima de Campinas*. São Paulo: IEE-PUC-SP/UNICEF, 1997.
- IPEA. *Acompanhamento de Políticas e Programas Governamentais-1995/2005*. Brasília, DF: 2005. [Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise, 13. Edição Especial].
- _____. Nota Técnica: *Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2006.
- _____. *Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise, 14*. Brasília, DF: 2007.
- _____. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. 2009*. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.
- _____. *Relatório Brasil e Desenvolvimento. Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2009. v.3.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO-OIT. BERTRANOU, Fábio; SOLORIO, Carmen & GINNEKEN, Wouter Van. Ed. *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT, 2002.
- ONU. *República Argentina. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2009*. Argentina: ONU, 2009.
- ONU/FAO. *Achieving food security in times of crisis*. Roma: ONU/FAO, October 2009.
- _____. *Brazil. Prometo Fome Zero*. New York: ONU/FAO, 2003. [Report of the Joint FAO/IDB/WB/Transition Team Working Group].
- _____. *Brazil. Transferencia de Renda e segurança alimentar no Brasil. Análise de dados nacionais*. New York: ONU/FAO, 2005.
- _____. *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas*. Roma: ONU/FAO, 2009.

- REDIALC-Red de Integración Regional de América Latina y el Caribe. GONZÁLEZ, Gladys Alonso & MORENO, Luís M. de las Travesas. Org. *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña*, 2005. Goiania, Goiás: Ed. da UCG, 2006.
- SINDICATO NACIONAL DE ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA. *Em defesa dos Fundos de Pensão*. Cartas de Princípios e Nova Coletânea de Artigos, Palestras e Discursos. Rio de Janeiro: SINDAPP, 1999.
- SUPLICY, Eduardo. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília, DF: Gabinete do Senador Eduardo Suplicy, 1996. 56 p.
- UNESCO. VAISMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S. & PAES-SOUZA, Rômulo. *O sistema de avaliação e monitoramento das Políticas e Programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília, DF: UNESCO, 2006.
- UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA. Depto. Investigación Social. *Barómetro de la Deuda Social Argentina*. Buenos Aires: EDUCA, 2004.

2. DOCUMENTOS EM INTERNET

- ARGENTINA. LEGISLACIÓN ARGENTINA. *Constitución Nacional*. Capturado 2007. <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/atribuciones.php>.
- _____. *Evolución del Salário Mínimo, Legislación Argentina*. Capturado 2009 e 2010. www.legislaw.com.ar; www.ele-ve.com.ar/Evolución-del-Salario-Minimo-Vital-y-Movil.html.
- ARGENTINA. KIRCHNER, Nestor. *Plataforma eleitoral de Nestor Kirchner*. 2002. Capturado 2007. www.frenteparalavictoria.org/plataforma.php.
- BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Informe do número de famílias cobertas pelo PTRC (2004 a 2008), excluindo benefícios bloqueados e suspensos*. Banco Caixa Econômica Federal. Folha de pagamentos. Capturado 2009. www.mds.gov.br.
- BRASIL. MINISTÉRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Legislação e Informes*. Capturado em 2009 e 2010. www.previdenciasocial.gov.br.
- _____. Informe: *Previdência urbana registra superávit de R\$ 13 milhões em julho*. Saldo positivo entre arrecadação e despesa é o terceiro deste ano. Capturado Agosto 2009. www.previdenciasocial.gov.br.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. Emenda Constitucional nº 31, de 14 de Dezembro de 2000: “*Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza*”. Brasília, DF: 2000. Capturado 2009. www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc31.htm
- _____. Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993, “*Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*”. Brasília, DF: 1993. Capturado 2010. www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm.
- BRASIL. SILVA, Luis Inácio da. *Carta ao povo brasileiro*. São Paulo, 22/06/2002. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Junho 2002. Capturado Outubro 2009. <http://www2.fpa.org.br/conteudo/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>.
- CEPAL/ECLAT. *Panorama Social de América Latina*. Santiago: CEPAL/ECLAT. 2009. Capturado Dezembro 2009. <http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?>

- _____. *Panorama Social de América Latina. 2009.* (versão preliminar). Santiago, Chile: CEPAL/ECLAT. 2009. Capturado 2010. <http://www.eclac.cl/cgiin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/5/39315/P39315.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. NERI, Marcelo Cortês. *A Nova Classe Média.* Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2008. Capturado Janeiro 2009. www.fgv.br/cps/classemedia.
- IBASE/FINEP. *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas.* Documento Síntese. Rio de Janeiro: FINEP, 2008. Junho 2008. Capturado Janeiro 2009. www.ibase.br.
- IBGE/PNDAD. *Síntese Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. 2008.* Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Capturado Janeiro 2009. <http://www.ibge.gov.br/home/>
- WORLD BANK. *Advance Conference Edition. "Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?"* Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2003. Capturado Março 2004. www.worldbank.org.
- _____. Grupo Independente de Avaliação-IEG. *Revisão anual da efetividade em desenvolvimento 2006: Conseguindo resultados.* Washington, D.C.: December 2006. Capturado 2007. www.worldbank.org
- _____. PNUD-IDH. Vários anos. Capturado 2008-2010. www.pnud.org.br
- _____. *World Development Indicators data base.* Vários anos. Capturado Janeiro 2009 e 2010. siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/

II – DISSERTAÇÕES E TESES

- GADELHA, Nair d'Aquino Fonseca. *São Paulo, Modernidade e Centralidades Espaciais. Intervenção Pública, Intervenção Urbana e Segregação Sócio-Espacial.* São Paulo: PPGCS-PUC/SP, 2004. 161 p. [Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Orientadora: Professora Dra. Lúcia Maria Machado Bógus].
- ESTENSSORO, Luis. *Capitalismo, Desigualdade e Pobreza na América Latina.* São Paulo: FFLCH-USP, 2003. [Tese de Doutorado. Orientador: Professor Dr. Sedi Hirano].
- TELLES, Vera da Silva. *A Cidadania Inexistente: Incivilidade e Pobreza.* São Paulo: FFLCH-USP, 1992. [Tese de Doutorado. Orientador: Maria Célia Paoli].

III – LIVROS E ARTIGOS EM COLETÂNEAS

- AGABEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I.* Tradução Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- AIZICZON, Fernando. *Zanón, una experiencia de lucha obrera.* Buenos Aires: Herramienta, 2009.
- ALMEIDA, Evaristo. *Programas de garantia de renda mínima. Inserção social ou utopia?* São Paulo: EDUC, 2000.
- ALMEYRA, Guillermo. *La protesta social en la Argentina (1990-2004).* Buenos Aires: Ediciones Continente, 2004.

- ÁLVAREZ, Carlos Chacho. Comp. *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*. Buenos Aires: CEPES/CEDEC/Prometeo Libros, 2003.
- AMARAL, Samuel & STOKES, Susan C. “La democracia local y la democracia argentina”. In: *Democracia Local: Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2005. pp. 281-86.
- AMIN, Samir. *Os desafios da mundialização*. Tradução Ivo Storniolo. Aparecida-SP: Idéias & Letras, 2006.
- _____. *El desarrollo desigual. Ensayo sobre las formaciones del capitalismo periférico*. Tradução Antoni Doménech. Barcelona: Fontenella, 1974.
- ANDRENACCI, Luciano. Comp. *Problemas de Política Social en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do Mundo do Trabalho*. 8.e. São Paulo: Cortez, 2002.
- _____. *Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a Afirmação e a Negação do Trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- ARENDDT, Hanna. *Essai sur la Révolution*. Tradução Michel Chrestien. Paris: Gallimard, 1967.
- _____. *The gret tradition and the nature of totalitarism. 6 lectures*. New York: Library Congress, 1975. [Essays and Lectures. Série Speeches and Writings File, 1923-1975].
- ARMIÑANA, Elina Meclé. “Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales”. In: ZICCARDI, Alicia. Comp. *Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2002. pp.37-64.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto/UNESP, 1996.
- _____. & SILVER, Beverly J. *Caos e governabilidade no sistema mundial*. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto/UFRJ, 2001.
- AUGÉ, Marc. *Não-lugares. Introdução a uma Antropologia da Supermodernidade*. Tradução Maria Lúcia Pereira. 3.e. Campinas: Papirus, 1994.
- BACQUÉ, Marie-Hélène; REY, Henri & SINTOMER, Yves. Dir. *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparée*. Paris: La Découverte, 2005.
- BAQUERO, Marcello. Org. *Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.
- BARAN, Paul A. & SWEEZY, Paul M. *Capitalismo monopolista. Ensaio sobre a Orden Econômica e Social Americana*. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.
- BARBEITO, Alberto C. & VUOLO, Rubén M. LO. *La Modernización Excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. 2.e. Buenos Aires: Editorial Losada/UNICEF, 1995.
- BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. *A economia solidária como política pública. Uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2007.
- BATISTA, Paulo Nogueira. “O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas da América Latina”. In: LIMA SOBRINHO, A. Barbosa et alii. *Em defesa do interesse nacional. Desinformação e alienação do patrimônio público*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. pp.99-144.

- BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Tradução. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- _____. *Em busca da Política*. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- _____. *La sociedad sitiada*. Tradução. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- BENJAMIN, Walter. *Documentos de cultura, documentos de barbárie. Escritos escolhidos*. Tradução Celeste Ribeiro de Souza *et al.* São Paulo: Cultrix, 1980.
- BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en la Economía Política Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.
- _____. *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires: Nuevohacer, 2005.
- BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda. Razões e significados de uma distinção política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 2.e. revista e ampliada. São Paulo: UNESP, 2001. [1.e. italiana: 1994].
- _____. *Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da Política*. Tradução Sérgio Bath. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- _____. *O Filósofo e a Política*. Tradução César Benjamin. São Paulo: Boitempo, 2003.
- _____. *O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Garcia. 5.e. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____. *Liberalismo e Democracia*. Tradução. 6. reimpr. México, D.C.: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BOMBAL, Inés González. Comp. *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local*. Buenos Aires: CEDES/CENOC/UNGS, 2004.
- _____. *Respuestas de la sociedad civil à la emergencia social*. Buenos Aires: CEDES, 2003.
- BORÓN, Atílio A. *Imperio & Imperialismo*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.
- _____. “Poder, ‘contra-poder’ y ‘anti-poder’”. In: HOLLOWAY, John. *Contra y Más allá del Capital. Reflexiones a partir del debate del libro Cambiar el mundo sin tomar el poder*. Buenos Aires/México: Herramienta/Universidad Autónoma de Puebla, 2006. [Anexos: Críticas y Aportes, pp. 127-47].
- _____. *Org. Nova hegemonia mundial. Alternativas de mudança e movimentos sociais*. Buenos Aires: CLACSO, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos 2 : Por um movimento social europeu*. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. [1.e. Paris: 2001].
- _____. *A Distinção: Crítica social do Julgamento*. Tradução Daniela Kern & Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo/Porto Alegre: EDUSP/Zousk, 2007. [1.e. Paris: 1979].
- _____. Coord. *A Miséria do Mundo*. Tradução. 3.e. Petrópolis: Vozes, 1997. [1.e. Paris: 1993].
- BRODER, Pablo. *La Argentina de la postconvertibilidad*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2003.
- CAETANO, Gerardo. Comp. *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- CANO, Wilson. *Soberania e Política Econômica na América Latina*. São Paulo: UNESP, 2000.
- CARDARELLI, Graciela & RONSENFELD, Mônica. *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires/Barcelona/México: Paidós, 2005.
- CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. 6.e. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. 10.e. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant & BLANDES, Denise Neri. Coord. *Caminhos para o enfrentamento da pobreza. O programa de Renda Mínima de Campinas*. São Paulo: IEE-PUC-SP/UNICEF, 1997.
- CASTEL, Robert. *La discrimination négative. Citoyens ou indigènes?* Paris: Seuil, 2007.
- _____. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Tradução Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTELLS, Manuel. *Fim do Milênio*. Tradução Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. [A era da informação: economia, sociedade e cultura. 3 v.].
- CASTORIADIS, Cornelius. *A Instituição Imaginária da Sociedade*. Tradução Guy Reynaud. 3.e. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- CHESNAIS, François. *La Mondialisation du Capital*. Paris: Syros, 1994.
- _____. *A Mundialização do Capital*. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1994.
- _____; DUMENIL, Gérard; LEVY, Dominique; WALLERSTEIN, Immanuel. *Uma nova fase do capitalismo?* Tradução Sérgio Miceli. São Paulo: Xamã, 2003.
- CHIARA, Magdalena & DI VIRGILIO, María Mercedes. “La política social en la crisis de convertibilidad (1997-2001). Mirando la gestión desde las coordenadas municipales en el Gran Buenos Aires”. In: ANDRENACCI, Luciano. Comp. *Problemas de Política social en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: Promoteo, 2006. pp. 125-56.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. *A Globalização da Pobreza: Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. Tradução Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999.
- COHN, Amélia. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1980.
- CORREA, Eugenia & GIRÓN, Alicia. Coord. *Reforma financiera en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- CORTAZZO, Inês & MOISE, Cecília. Comp. *Estado, Salud y Desocupación. De la vulnerabilidad à la exclusión*. Buenos Aires/Barcelona/Mexico: Paidós, 2000.
- COUTINHO, Luciano & FERRAZ, João Carlos. Coord. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. 2.e. Campinas: Papyrus/EDUCAMP, 1994.
- DAHL, Robert. *Poliarquia. Participação e Oposição*. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EDUSP, 1997.
- _____. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- DAVIS, Mike. *Planet Slums*. New Cork: Hardcover, 2006.
- _____. *Planeta Favela*. Tradução Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DE PIERO, Sergio. *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires/Barcelona/Mexico: Paidós, 2005.
- DEHESA, Guillermo de la. *La primera gran crisis financiera del siglo XXI. Orígenes, detonantes, efectos, respuestas y remedios*. Madrid: Alianza Editorial, 2009.
- DELAMATA, Graciela. *Los Barrios desbordados. Las organizaciones del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Libros del Rojas, 2004.
- DELGADO, Daniel García. *Cambios actuales en el mundo del trabajo y la nueva cuestión social en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Konrad-Adenauer Argentina, 2006.

- DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana e NOGUEIRA, Roberto Passos. “Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania”. In: IPEA. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.
- DEVÉS-VALDÉS, Eduardo. *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al Neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Biblos, 2003. v.2.
- DEVOTO, Fernando J. & FAUSTO, Boris. *Brasil e Argentina: Um ensaio de história comparada (1850-2002)*. 2.e. São Paulo: Editora 34, 2005.
- DINATALE, Martín. *El festival de la pobreza. El uso político de los planes sociales en la Argentina*. 2.e. Buenos Aires: La Crujía/Konrad-Adenauer Stiftung, 2005.
- DI MARCO, Graciela. *Democratización de las Familias. Estrategias y alternativas para la implementación de Programas Sociales*. Buenos Aires: UNSAM, 2005.
- _____. & PALOMINO, Héctor. Comp. *Construyendo sociedad y política. Los proyectos de los movimientos sociales en acción*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones/UNSAM, 2004.
- _____. *et allí. Movimientos sociales en la Argentina. Asambleas: La politización de la sociedad civil*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones/UNSAM, 2003.
- DI TELLA, Torcuato & KIRCHNER, Nestor. *Conversaciones. Después del derrumbe*. Buenos Aires: Galerna, 2003.
- _____. & LUCCHINI. Coord. *Sociedad y Estado em América Latina. Conceptos teóricos y transformaciones históricas*. 2.e. Buenos Aires: Biblos, 2006.
- DOWBOR, Ladislau. *A Comunidade Inteligente: Visitando experiências de gestão local*. São Paulo: Instituto Polis/FGV/BID, 2001.
- _____. *Democracia Econômica. Alternativas de gestão social*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- _____. *Propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. *A reprodução social*. Petrópolis: Vozes, 2003. 3 v.
- _____. *A reprodução social. Propostas de uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998. v.1.
- DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio & RESENDE, Paulo-Edgar de Almeida. Org. *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global: Assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: UNESP, 2005.
- DUSCHATZKY, Silvia. Comp. *Tutelados y asistidos. Programas sociales, Políticas Públicas y Subjetividad*. 1.e. 1.reimpr. Buenos Aires/Barcelona/México: Paidós, 2008.
- EGUÍA, Amália & ORTALE, Susana. Coord. *Los significados de la pobreza*. Buenos Aires: Biblos, 2007.
- ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1990. [v.2: Formação do Estado e Civilização].
- _____. *A sociedade dos indivíduos*. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994. [1.e. Frankfurt: 1987].
- ESCLIAR, Valeria *et allí. Cartoneros. ¿Una práctica individual o asociativa?* Ciudad de Buenos Aires, año 2004-2005. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2005. [Cuaderno de Trabajo, 75].
- ESCODÉ, Carlos. *El Realismo de los Estados débiles: La política exterior del primer gobierno Menem frente a la Teoría de Relaciones Internacionales*. Harvard: Harvard University, 1995.
- _____. *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1992.

- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ESPOSITO, Roberto. *Catégories de l'Impolitique*. Tradução Nadine Le Lirzin. Paris: Editions du Seuil, 2005. [1.e. Bologne: 1988].
- ESTEVEZ, Alejandro M. Coord. *Estado, Sociedad y Cultura Democrática en la reforma del Estado Argentino*. Buenos Aires: PUC-AR, 2002.
- FAINSTEIN, Susan F. & CAMPBELL, Scott. *Readings in Planning Theory*. 2.e. Cambridge, MA: Backwell Publising, 1997.
- FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga. “Avanços que ainda se fazem necessários em relação ao benefício assistencial de prestação continuada”. In: SPOSATI, Aldaíza. Org. *Proteção Social de cidadania. Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo: Cortez, 2004.
- FERNÁNDEZ, Arturo & LESGART, Cecília. Comp. *La democracia en América Latina. Partidos Políticos y Movimientos Sociales*. Buenos Aires: Homo Sapiens, 2008.
- _____. & ROZAS, Margarida. *Políticas Sociales y Trabajo Social*. Buenos Aires: Editorial Humanitas, 1984.
- FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- FERRARA, Francisco. *Más allá del corte de rutas. La lucha por una nueva subjetividad*. Buenos Aires: La Rosa Blindada, 2003.
- FERRER, Aldo. *El capitalismo Argentino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- _____. *La Economía Argentina. Desde sus Orígenes hasta principios del siglo XXI*. 3.e. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.
- FERRERA, Mauricio. *Modelli di solidarietà. Política e Riforme Sociali nelle Democrazie*. Bologna: Il Mulino, 1993.
- _____. Ed. *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. United Kingdom/New York: Routledge, 2005.
- FRENCH-DAVIS, Ricardo. *Reformas para América Latina. Después del fundamentalismo neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI Argentina, 2005.
- FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real. Fundamentos, impactos e contradições*. 3.e. São Paulo: Boitempo, 2006.
- FLEURY, Sonia. Org. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. & VIANA, Ana Luiza d'Ávila. “Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa-Família”. In: FLEURY, Sonia. *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. pp.443-81.
- _____. & ROQUETE, Claudio. “Proteção Social e Programas de Transferência de renda: Bolsa-Família”. In: VIANA, Ana Luiza; ELIAS, Paulo Eduardo M. & IBAÑEZ, Nelson. *Proteção Social: Dilemas e Desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005. pp.123-49.
- FOUCAULT, Michel. *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France, 1976*. Paris: Gallimard/Seuil, 1977.
- _____. *Naissance de la Biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*. Paris: Gallimard/Seuil, 2004.

- _____. *Sécurité, Territoire, Population. Cours au Collège de France. 1977-1978.* Paris: Hautes Études/Gallimard/Seuil, 2004.
- _____. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão.* Tradução Ligia M. Ponde Vassalo. Petrópolis: Vozes, 2004.
- FRANZONI, Juliana Martinez. *¿Arañando Bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central.* Buenos Aires: CLACSO, 2008.
- FREYRE, Gilberto. *Nordeste. Aspectos da influência da canna sobre a vida e a paisagem do Nordeste do Brasil.* 1.e. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1937.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade.* Tradução Luciana Carli. São Paulo: Nova Cultural, 1988. [1.e. 1962].
- FUKUYAMA, Francis. “Capital Social”. In: HARRISON, Lawrence E. & HUNTINGTON, Samuel P. Org. *A cultura importa. Os valores que definem o progresso humano.* Tradução Berilo Vargas. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2002. pp.155-71.
- _____. *O Fim da História e o Último Homem.* Tradução Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1996. [1.e. 1992].
- FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial.* São Paulo: Cia. das Letras, 2008.
- _____. *Economia do Desenvolvimento.* Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2008.
- _____. *Um projeto para o Brasil.* 5.e. Rio de Janeiro: Saga, 1969.
- GADELHA, Regina Maria A. F. “Teoria da Dependência, Ideologia do Colonizado”. In: LEMOS, Maria Teresa Toríbio Brittes; BAHIA, Luiz Henrique Nunes & BARROS, José Flávio Pessoa de. Org. *Brasil: Cinco Séculos de Memória e História.* Rio de Janeiro: UERJ, 1999. pp.171-95.
- _____. Org. *Globalização, Metropolização e Políticas Neoliberais.* São Paulo: EDUC, 1997.
- GERMANI, Gino. *El Concepto de Marginalidad: Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana.* Buenos Aires: Nueva Visión, 1973.
- GISBORG, Paul. *Italy and discontents. Family, civil society, state: 1980-2001.* New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- GODIO, Julio. *El tiempo Kirchner. El devenir de una « revolución desde arriba”.* Buenos Aires: Letra Grifa, 2006.
- GOLBERT, Laura. *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno en la ciudad autónoma de Buenos Aires.* Buenos Aires: CLACSO, 2004.
- GOMEZ, Marcelo & MASSETTI, Astor. *Los Movimientos Sociales dicen. Conversaciones con dirigentes piqueteros.* Buenos Aires: Nueva Trilce, 2009.
- GRACIARENA, Jorge. *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina.* Buenos Aires: Paidós, 1967.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel. A Política e o Estado Moderno.* Tradução Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- GRASSI, Estela. *La mujer y la profesión de Asistente Social.* Buenos Aires: Humanitas, 1989.
- GRIMSON, Alejandro; CURTO, M. Cecilia Ferraudi & SEGURA, Ramiro. Comp. *La vida política en los Barrios populares de Buenos Aires.* Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.
- GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci.* Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

- GUERRA, Alexandre *et al.* *Classe Média. Desenvolvimento e crise*. São Paulo: Cortez, 2006. [Atlas da Nova Estratificação Social no Brasil, 1].
- GUTIÉRREZ, Alicia B. *Pobre', como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Un estudio de caso. Buenos Aires: Ferreyra Editor, 2005.
- HARDT, Michael & NEGRI, Antonio. *Multidão. Guerra e democracia na era do Império*. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- HARRISON, Lawrence E. "Introdução". In: HARRISON, Lawrence E. & HUNTINGTON, Samuel P. Org. *A cultura importa. Os valores que definem o progresso humano*. Tradução Berilo Vargas. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2002. pp.17-36.
- _____; & HUNTINGTON, Samuel P. Org. *A cultura importa. Os valores que definem o progresso humano*. Tradução Berilo Vargas. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2002.
- HARVEY, Davy. *O Neoliberalismo. História e implicações*. Tradução Adail Sobral e Maria Stella Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- _____. *Spaces of Hope*. Los Angeles: Berkeley University of Califórnia Press, 2000.
- HELLER, Agnes & FERENC, Fehér. *A condição política pós-moderna*. Tradução Marcos Santarrita. 2.e. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. [1.e. Roma: 1987].
- HENRIQUES, Ricardo. Org. *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2001.
- HERMANN NETO, João. Org. *Democracia feita em casa-II*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1985.
- HIRANO, Sedi. *Castas, Estamentos e Classes Sociais. Introdução ao pensamento de Marx e Weber*. 2.e. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- _____. *Formação do Brasil Colonial: Pré-capitalismo e Capitalismo*. São Paulo: EDUSP, 2008.
- HOLLOWAY, John. *Contra y Más allá del Capital. Reflexiones a partir del debate del libro Cambiar el mundo sin tomar el poder*. Buenos Aires/México: Herramienta/Universidad Autónoma de Puebla, 2006.
- HUERTA G., Arturo. "La autonomía del Banco Central y la pérdida de manejo soberano de Política Económica". In: CORREA, Eugenia & GIRÓN, Alicia. Coord. *Reforma financiera en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. pp.259-78.
- HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações e a recomposição da nova ordem mundial*. Tradução M. H. C. Cortês. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- _____. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Tradução Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense/EDUSP, 1975. [1.e. Yale University: 1968].
- _____. *Political Order in Changing Societies*. New York: Samuel Huntington Books, 1968.
- IAMAMOTO, Maria Vilela & CARVALHO, Raul. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil*. São Paulo: Cortez/CELATS, 1983
- IBAÑEZ, Nelson. "Globalização e Saúde". In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio & RESENDE, Paulo-Edgar de Almeida. Org. *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. pp.42-53.
- INGLEHART, Ronald. "Cultura e Democracia". In: HARRISON, Lawrence E. & HUNTINGTON, Samuel P. Org. *A cultura importa. Os valores que definem o progresso humano*. Tradução Berilo Vargas. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2002. pp.133-53.
- KING, Anthony. *Global Cities: Post-Imperialism and the Internationalizations of London*. London/New York: Routledge, 1990.

- KLIKSBERG, Bernardo. Comp. *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México: INAP/Fondo de Cultura Económica, 1994.
- KOHAN, Aníbal. *! A las calles! Una historia de los movimientos piqueteros y caceroleros de los 90' al 2002*. Buenos Aires: Colihue, 2002.
- KUCZYNSKI, Pedro Pablo & WILLIAMSON, John. Org. *Depois do Consenso de Washington: Crescimento e reforma na América Latina*. Prefácio de Armínio Fraga. São Paulo: Saraiva, 2003.
- KULA, Witold. *Théorie Economique du Système Féodal*. Paris: Mouton, 1970.
- KRUGMAN, Paul. *A crise de 2008 e a economia da depressão*. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra. 3.e. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- _____. *A Era do Conformismo. As expectativas econômicas frustradas*. Tradução de Ivo Karytowski. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- LANDES, David R. *Riqueza e pobreza das Nações: Por que umas nações são tão ricas e outras são tão pobres*. Tradução Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- LAPA, José Roberto de Amaral. *Os excluídos: Contribuição à História da Pobreza no Brasil. 1850-1930*. Campinas-SP: UNICAMP/EDUSP, 2008.
- LARRETA, Horacio Rodríguez & VIDAL, Maria Eugenia. *¿Qué hacer después del default social?* Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.
- LAVINAS, Lena. *Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social Brasileira*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2008.
- _____; & GARCIA, Eduardo Henrique. *Programas sociais de combate à fome. O legado dos anos de estabilização econômica*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPEA, 2004.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. Estudo do Municipalismo no Brasil*. 2.e. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. [1.e. 1945].
- LE BON, Gustave. *La psychologie des foules* [1895]. Paris: PUF, 2003.
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes, 1991.
- LEGUIZAMÓN, Sonia Álvarez. “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de opciones preferenciales por los pobres”. In: ANDRENACCI, Luciano. Comp. *Problemas de Política social en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.
- LE MOS, Maria Teresa Toríbio Brittes; BAHIA, Luiz Henrique Nunes & BARROS, José Flávio Pessoa de. Org. *Brasil: Cinco Séculos de Memória e História*. Rio de Janeiro: UERJ, 1999. pp.171-95.
- LEWKOWICZ, Ignácio. *Sucesos Argentinos. Cacerolazo y subjetividad postestatal*. Buenos Aires/Barcelon/México: Paidós, 2002.
- LIMA, Nisea Trindade; FONSECA, Cristina M. O. & HOCHMAN, Gilberto. “A Saúde na construção do Estado Nacional no Brasil: Reforma sanitária em perspectiva histórica”. In: LIMA, Nisea Trindade & GERSCHMAN, Silvia. Org. *Saúde e Democracia: História e Perspectiva do SUS*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. pp. 27-58.
- _____; & GERSCHMAN, Silvia. Org. *Saúde e Democracia: História e Perspectiva do SUS*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.
- LIMA SOBRINHO, Alexandre Barbosa *et alii*. *Em defesa do interesse nacional. Desinformação e alienação do patrimônio público*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- LODOLA, Germán; TRAINER, Martin *et alii*. *Neopopulismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. [Cadernos Adenauer, 2).

- LOSANO, Claudio e RAFFO, Tomás. *Pobreza e Indigencia. Mapa Actual, Evolución reciente*. Buenos Aires: Instituto de estudios y formación CTA, 2004.
- LOZARDO, Ernesto. Org. *Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- MACHPERSON, Crawford B. *A Democracia Liberal. Origens e Evolução*. Tradução Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- MARCUSE, Henri. *A ideologia da sociedade industrial*. Tradução Giasone Rebuá. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MASSETTI, Astor. *Piqueteros: Protesta social e identidad colectiva*. Buenos Aires: Editora de las Ciencias Editorial, 2004.
- MARX, Karl. *O Capital. (Crítica à Economia Política)*. Tradução Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. Livro 1. 2 v.
- _____; & ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. Tradução. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- _____. *A Ideologia Alemã*. Tradução Rubens Enderle; Nélio Schneider & Luciano Cavini Martorano. 1.e. 1.reimpr. São Paulo: Boitempo, 2009.
- MATTA, Roberto da & LARAIA, Roque de Barros. *Índios e castanheiros*. São Paulo: DIFEL, 1967.
- MATTÉI, Jean-François. *A barbárie interior. Ensaio sobre o i-mundo moderno*. Tradução Isabel Maria Loureiro. São Paulo, UNESP, 2002.
- MEILLASSOUX, Claude. *Femmes, Greniers & Capitaux*. 2.e. Paris: François Maspero, 1979.
- MELO, Carlos Ranulfo & SÁEZ, Manuel Alcântara. Org. *A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- MELO, Marcus André. Org. *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: FJN/Massangana, 1999.
- MERCADANTE, Aloízio. "Plano Real e neoliberalismo tardio". In: MERCADANTE, Aloízio. Org. *O Brasil pós-Real. A política econômica em debate*. Campinas: Ed. FECAMP, 1998. pp.131-67.
- _____. Org. *O Brasil pós-Real. A política econômica em debate*. Campinas: Ed. FECAMP, 1998.
- MIROW, Kurt Rudolf. *A ditadura dos cartéis. (Anatomia de um subdesenvolvimento)*. 3.e. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- MORAZÉ, Charles. *Les bourgeois conquérants: XIXe. siècle*. Paris: Armand Colin, 1957.
- MORENO, Luis. *Ciudadanos precários. La 'última rede' de protección social*. Barcelona: Ariel, 2000.
- MURILLO, Susana. Coord. *Banco Mundial. Estado, Mercado y Sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Ediciones del CCC, 2006.
- NEFFA, Julio C. Dir. *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. Buenos Aires: Miño & Ávila/CEIL PIETTE/CONICEF, 2008.
- NEIBURG, Federico. *Os intelectuais e a invenção do Peronismo*. Tradução Vera Pereira. São Paulo: EDUSP, 1997.
- NEUHAUS, Susana; CALELLO, Hugo y col. *Hegemonía y emancipación. Fábricas recuperadas, movimientos sociales y poder bolivariano*. Buenos Aires: Herramienta, 2006.

- NUN, José. *Democracia? Gobierno del Pueblo o Gobierno de los Políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- _____. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- O'DONNELL, Guillermo. "Human Development, Human Rights and Democracy". In: O'DONNELL, Guillermo; CULLEL, Jorge Vargas & IAZETTA, Oswaldo M. Ed. *The Quality of Democracy: Theorie and Applications*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.
- _____; CULLEL, Jorge Vargas & IAZETTA, Oswaldo M. Ed. *The Quality of Democracy: Theorie and Applications*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.
- OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado. Transformações contemporâneas do trabalho e da política*. Tradução Wanda Caldeira Brant. 1.e. 1.reimpr. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à Razão Dualista/O Ornitorrico*. 2.reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2008.
- _____. *Os direitos do Antivalor. A Economia Política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. & RISEK, Cibele Saliba. Org. *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- OSZLAK, Oscar. *La formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Belgrano, 1982.
- OVIDO, Luis. *Una Historia del Movimiento Piquetero. De las primeras Coordinadoras al Argentinazo*. 2.e. Buenos Aires: Ediciones Rumbos, 2004.
- PAES-SOUZA, Rômulo & VAITSMAN, Jeni. Org. *Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza. Secretaria de avaliação e Gestão da Informação, 2005. [Cadernos de Estudos, 5].
- PAUGAM, Serge. *Desqualificação social. Ensaio sobre A nova pobreza*. Tradução Camila Giorgetti & Tereza Lourenço. São Paulo: EDUC/Cortez, 2003.
- _____. Dir. *L'Europe face à la pauvreté: Les expériences nationales de Revenu Minimum*. Paris: Cahier Travail et Emploi, 1999.
- _____. Dir. *L'Exclusion: L'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1996.
- PAUTASSI, Laura; ROSSI, Julieta & CAMPOS, Luis. *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: CELS, 2004.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Economia Brasileira. Uma Introdução crítica*. 3.e. revista e atualizada em 1997. São Paulo: Ed. 34, 1998.
- PETRAS, James & VELTMEYER, Henry. *Espejismos de la Izquierda en América Latina*, Tradução Luisa Lassaque e Pablo Valle. Buenos Aires: Lumen México, 2009.
- _____. *Movimientos sociales y poder estatal. Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador*. Mexico/Argentina: Lumen, 2005.
- PIERO, Sergio de. *Organizaciones de la sociedad civil: Tensiones de una agenda en construcción*. 2.e. Buenos Aires: Lavaca Editora, 2005.
- POCHMANN, Marcio. *O desafio da inclusão social no Brasil*. São Paulo: Publisher Brasil, 2004.
- _____. *O emprego na globalização*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- _____. *O trabalho sob fogo cruzado. Explosão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.
- _____. Org. *Políticas de Inclusão Social. Resultados e Avaliação*. São Paulo: Cortês, 2004.

- POLANIY, Karl. *La Gran Transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Tradução. México, D.C.: Fondo de Cultura Económica, 2003. [1.e. ingl. 1957].
- POMER, León. *La corrupción: una cultura argentina*. Buenos Aires: Leviatán, 2004.
- QUIJANO, Anibal. *La economía popular y sus caminos en América Latina*. Lima: Mosca Azul, 1998.
- RAWLS, John. *La Justice comme équité. Une réformulation de Théorie de la Justice*. Tradução Bertrand Guillaume. Paris: La Découverte, 2008.
- RAMONET, Ignacio. *Geopolítica do Caos*. Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1998.
- RAPOPORT, Mario. *El viraje del siglo XXI. Deudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el mundo*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2006.
- _____. Ed. *Crónicas de la Argentina sobreviviente. El presente en el espejo de la Historia*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2004.
- _____. y Col. *Historia Económica política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires/Bogotá/Caracas/México, DF: Ediciones Marcchi, 2000.
- REICH, Robert B. *Supercapitalisme. Le choc entre le système économique émergent et la démocratie*. Tradução. Paris: Vuibert, 2008.
- _____. *O trabalho das Nações*. Tradução de Claudiney Fullmann. São Paulo: Educator, 1994.
- REID, Michael. *O continente esquecido. A batalha pela Alma Latino-americana*. Tradução Marcello Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- REPETTO, Fabián. *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2001.
- RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos. O declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho*. Tradução Ruth Gabriela Bahr. São Paulo: Makron Books, 1995.
- ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil, 2006.
- _____. *La Démocratie inachevée*. Paris: Gallimard, 2000.
- _____. *A nova questão social: Repensando o Estado-Providência*. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998. [1.e. Paris: 1980].
- SACHS, Jeffrey. *O fim da pobreza. Como acabar com a Miséria Mundial nos próximos 20 anos*. Tradução Pedro Maia Soares. São Paulo: Cia das Letras, 2006. [1.e. 2005].
- SADER, Emir. *A nova toupeira. Os caminhos da esquerda latino-americana*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- _____. *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno/ CLACSO, 2009.
- SALAMA, Pierre. *Pobreza e exploração do trabalho na América Latina*. Tradução. Emir Sader. 1.reimpr. São Paulo: Boitempo, 2002.
- _____. *Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas Políticas Económicas*. Tradução. México: Universidad de Guadalajara/FCE, 1999.
- SALLUM JR., Brasília. Org. *Brasil e Argentina hoje. Política e Economia*. Bauru: EDUSC, 2004.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Org. *Democratizar a Democracia: Os caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v.1 e 3.
- SANTOS, Theotonio dos. Coord. *Globalização. Dimensões e alternativas*. Rio de Janeiro: PUC-Rio/Loyola, 2004.

- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia revisitada*. Tradução. São Paulo: Ática, 1994. 2.v. v.2: As questões clássicas.
- SCHOULTZ, Lars. *Estados Unidos: Poder e submissão. Uma história da política norte-americana em relação à América Latina*. Tradução Raul Fiker. Bauru-SP: EDUSC, 2000.
- SCHUSTER, Federico L.; NAISHTAT, Francisco S; NARDACCHIONE, Gabriel & PEREYRA, Sebastián. Comp. *Tomar la palabra. Estudos sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- _____. *Sobre Ética e Política*. Tradução Laura Teixeira Motta. 1.e. 7.reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. [1.e.1987].
- SENNET, Richard. *A corrosão do caráter: conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Tradução Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- _____. *La culture du nouveau capitalisme*. Tradução Pierre-Emmanuel Dauzat. Paris: Albin Michel, 2006.
- _____. *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. Tradução Ligia Watanabe. 8. reimpr. São Paulo: Cia. das Letras, 2002. [1.e. inglês: 1976].
- SHUMWAY, Nicolas. *A invenção Argentina. História de uma idéia*. Tradução Sérgio Bath & Mário Higa. São Paulo/Brasília: EDUSP/UNB, 2008.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. *A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. 3.e. São Paulo: Cortez, 2007.
- SINGER, Hans & ANSARI, Javed. *Países Ricos, Países Pobres*. Tradução de José Ricardo Brandão de Azevedo. Rio de Janeiro/São Paulo: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1979.
- SINGER, Paul. "Globalização e desenvolvimento da América Latina". In: GADELHA, Regina Maria A. F. Org. *Globalização, Metropolização e Políticas Neoliberais*. São Paulo: EDUC, 1997: 157-62.
- SMITH, Neil. *Desenvolvimento desigual. Natureza, Capital e a Produção do Espaço*. Tradução de Eduardo de Almeida Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1968.
- SORJ, Bernardo & MARTUCCELLI, Danilo. *O desafio latino-americano: coesão social e democracia*. Tradução Renata Telles. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- SOURY, Pierre. *La dynamique du capitalisme au XXe. siècle*. Paris: Payot, 1983.
- SOUZA, Amaury de & LAMOUNIER, Bolívar. *A Classe média brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade*. Rio de Janeiro/Brasília, DF: Elsevier/CNI, 2010.
- SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania. Para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica*. 1.reimpressão. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Ed. UFMG/IUPERJ, 2006.
- _____. *A ralé brasileira. Quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG/Humanitas, 2009.
- SPOSATI, Aldaíza. "Benefício de Prestação Continuada como Mínimo Social". In: SPOSATI, Aldaíza. Org. *Proteção Social de cidadania. Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo: Cortez, 2004.
- _____. Org. *Proteção Social de cidadania. Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo: Cortez, 2004.

- STIGLITZ, Joseph E. *A Globalização e seus malefícios. A promessa não-cumprida de benefícios globais*. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. 3.e. São Paulo: Futura, 2002.
- STRASSER, Carlos. *Democracia & Desigualdad. Sobre la “democracia real” a fines del siglo XX*. Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2000.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania. A saída é pela porta*. 4.e. São Paulo: Cortez/Fundação Perseu de Abramo, 2006.
- SVAMPA, Maristella. *Cambio de época*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
- _____. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, 2005.
- _____. & GUERSCHUNY, Karina. *Entre la ruta y el barrio*. Buenos Aires: Biblo/UNSAM, 2004.
- TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: EDUSP/Editora 34, 2001.
- _____. “Sociedade civil, direitos e espaços públicos”. In: FLEURY, Sonia. Org. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Tradução Rosemary C. Abílio. 2.e. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- TOLEDO, Fernando C. & NEFFA, Julio C. Coord. *Interpretaciones heterodoxas de las crisis económicas en Argentina y sus efectos sociales*. Buenos Aires: CEIL Piette/CONICET, 2008.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.
- VANDERBORGHT, Yannick & VAN PARIJS, Philippe. *Renda básica da cidadania: Argumentos Éticos e Econômicos*. Tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- VELTZ, Pierre. *Le nouveau monde industriel*. Ed. revue et augmentée. Paris: Gallimard, 2000.
- VIANA, Ana Luiza A. ; ELIAS, Paulo Eduardo M. & IBAÑEZ, Nelson. *Proteção Social: Dilemas e Desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.
- _____; & LEVCOVITZ, Eduardo. *Proteção Social: Dilemas e Desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.
- VIDAL, J. W. Bautista. *O esfacelamento da Nação*. 2.e. Petrópolis: Vozes, 1995.
- VILLAR, Alejandro. *Políticas Municipales para el desarrollo económico social. Revisando el desarrollo local*. Buenos Aires: FLACSO Argentina/CICCUS, 2007.
- VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.
- VILLANUEVA, Ernesto & MASSETTI, Astor. Comp. *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.
- VON MISES, Ludwig. *As seis lições*. Tradução. 7.e. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1989.
- VUOTTO, Mirta. Coord. *La co-construcción de política públicas en el campo de la Economía Social*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.
- WACQUART, Loïc. *Punir les Pauvres: Le gouvernement d’insécurité sociale*. Marseille: Agone, 2004.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico & Civilização capitalista*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- _____. «Mundialização ou Era da Transição? Uma visão de longo prazo da trajetória do Sistema-Mundo”. In: CHESNAIS, François et al. *Uma nova fase do capitalismo?* São Paulo: Xamã, 2003. pp.71-92.

- WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. Tradução Leônidas Hegemberger & Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1993.
- _____. *Economia & Sociedad. Esbozo de Sociología Compresiva*. Traducida de la 4.e. alemana, 1964. 2.e. 1.reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 1969. 2.v.
- _____. *Essays in Sociology*. In: GERT, H. H. & WRIGT MILLS, C. E. Ed. 2.e. London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1952.
- WEYRAUCH, Vanesa & SELWOOD, Inés. *Tejiendo redes globales. Manual para la incidencia política*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2007.
- ZICCARDI, Alicia. Comp. *Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

IV – ARTIGOS EM ANAIS E PERIÓDICOS

1. ARTIGOS IMPRESSOS

- BORÓN, Atilio A. “Néstor Kirchner e as desventuras da ‘centro-esquerda’ na Argentina”. *Revista Lutas Sociais*. São Paulo: NEILS, 17-18: 9-22. Junho 2007.
- CERVO, Amado Luís. “Sob o signo neoliberal: as Relações Internacionais na América Latina”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, 43 (2): 5-27. Julho-Dezembro 2000.
- COHN, Amélia. “As políticas sociais no governo FHC”. *Tempo Social, Revista de Sociologia*. São Paulo: USP, 11 (2): 183-97. Outubro 1999.
- DAVIS, Mike. “Planet of Slums: Urban Involution and Informal Proletariat.” *New Left Review*. London: “New Left Review, 26 : 5-34. March-April 2004.
- DRAIBE, Sônia. “A política social no período FHC e o sistema de proteção social”. *Tempo Social, Revista de Sociologia*. São Paulo: USP, 15 (2): 63-101. Novembro 2003.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. “O futuro do Welfare State na nova ordem mundial”. *Revista Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, 35: 72-112. 1995.
- _____. “As três economias políticas do Welfare State”. *Revista Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, 24: 85-116. Setembro 1991.
- FARIA, Ana Lúcia Goulart de. “Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica”. *Educação & Sociedade*. Campinas: UNICAMP, 26 (92): 1013-38. 2005.
- _____; & MELLO, Suely A. “Educação infantil e política no Brasil: relato de uma experiência”. *Cadernos da FCC*. Marília: UNESP, 4-2 (2): 133-46. 1995.
- FERRERA, Maurizio. “A reconstrução do Estado social na Europa meridional”. *Análise Social, Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*. Lisboa: ICS-Universidade de Lisboa, 34 (151-152): 457-75. 1999.
- FLEURY, Sonia. “El desafío de la gestión de las redes de políticas”. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilitat de Catalunya, 12-13: 221-47. 2002.

- GADELHA, Nair A. Fonseca. “Fundamentalismo e guerra: aspectos do mal-estar na pós-modernidade”. *Revista PUC Viva*. São Paulo: APROPUC, 6 (20): 85-100. Abr.-Junho 2004.
- GADELHA, Regina Maria d’Aquino Fonseca. “Impactos da globalização nos projetos das elites nacionais”. *Cultura Vozes*. Petrópolis: Vozes, 92 (1): 32-42. Jan./Fev.1998.
- HIRANO, Sedi. “Modernización y Modernidad en América Latina”. *Cuadernos Americanos. Nueva Época*. México: Universidad Autónoma de México, 34: Julho-Agosto 1992.
- KIRCHNER, Cristina Fernández de. “Realidade da Argentina e região”. *DEP-Diplomacia Estratégica Política*. Brasília D.C. IPRI/FUNAG, 6: 5-15. Abril-Junho 2007.
- MARINI, Ruy Mauro. «Las razones del neodesarrollismo (respuesta a F. H. Cardoso y J. Serra)». *Revista Mexicana de Sociología*. México, DC. UNAM, nº especial, 1978.
- MARQUES, Rosa Maria & MENDES, Áquilas. “Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula”. *Revista Katálysis*. Florianópolis: UFSC, 10 (1): 15-23. Janeiro/Junho 2007.
- MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas; GUINO, Camila Kimie & ANDRADE, Patrick Rodrigues. “A Previdência Social: da Constituição à Reforma de Lula”. *Textos & Contextos*. Porto Alegre: UFRGS, 8 (2): 195-218. Julho-Dezembro 2009. pp. 195-217.
- MARTINS, Carlos Eduardo. “O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas”. *Revista Katálysis*. Florianópolis: UFSC, 10 (1): 35-43. Janeiro/Junho 2007.
- MELO, Marcus André. “O sucesso inesperado das Reformas da segunda geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social”. *Dados. Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 48 (4): 845-89. Outubro-Dezembro 2005.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana & SOARES, Fábio. “Transferência de renda no Brasil”. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo: CEBRAP, (79): 5-21. Novembro 2007.
- NETTO, José Paulo. “Conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova”. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, (79). 2004.
- _____. “Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil.” *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, (50). 1996.
- POCHMANN, Márcio. “Assegurar o bem-estar coletivo”. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo: 3 (28): 4-5. Novembro 2009.
- SINGER, André. “Raízes sociológicas e ideológicas do Lulismo”. *Novos Estudos. Cebrap*. São Paulo: CEBRAP, (85): 83-102. Novembro 2009.
- SVAMPA, Maristela. “Argentine: l’avenir des piqueteros”. *Mouvements et pouvoirs de gauche en Amérique Latine*. Paris: CETRI/Syllepse, 12 (2): 113-24. Juin 2005.
- VAN PARIJS, Philippe. « A renda básica: Por que, como e quando nos países dos hemisférios norte e sul? » *Econômica*. Rio de Janeiro: UFF, 4 (1): 75-93. Junho 2002.
- VIANNA, Ana Luiza & MACHADO, Cristiani Vieira. “Descentralização e Coordenação Federativa: a experiência brasileira de saúde”. *Ciência & Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: PPGSaúde Coletiva, 14 (3): 807-17. Mai/Jun. 2009.
- YASBEK, Maria Carmelita. “O programa Fome Zero no contexto das Políticas Sociais Brasileiras”. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: SEADE, 18 (2): 104-12. 2004.
- YAZBEK, Maria do Carmo. Org. “Projeto de revisão curricular da Faculdade de Serviço Social-PUC/SP”. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, (14). 1984.

2. ARTIGOS EM REVISTAS E PERIÓDICOS ELETRÔNICOS E INTERNET

- BANDEIRA, Luiz Alberto de Moniz. “El suicídio en Buenos Aires. Polémica Moniz Bandeira y Carlos Escudé.” *La Onda Digital. Revista Electrónica de Reflexión y Analisis*. Montevideo, (465). 08/12/2009. Capturado 09/12/2009. www.laondadigital.com.
- CARNEIRO, Ricardo. “Ruptura ou capitulação”. *Análise de Conjuntura*. São Leopoldo-RS: UNISINOS, 17/10/2009. Capturado Outubro 2009. www.unisinos.br/ihu.
- _____; FERRANTI, David; PERRY, Guillermo E.; FERREIRA, Francisco H.G. *et alii*. In: World Bank Latin American and Caribbean Studies. *Advance Conference Edition. “Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?”* Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2003. pp.33-69. Capturado Março 2004. www.worldbank.org;
www.fao.org/righttofood/kc/downloads/v1/docs/inequality%20inlatinamerica
- EL CLARÍN. ARQUIVO. *El recuerdo inmediato de las cajas Pan. Buenos Aires: 15/11/1999. Capturado 2007.*** www.clarin.com/diario/1999/11/15/t-00401d.htm.
- _____. *La situación económica: el golpe a la clase media. Cada día, en la Argentina hay 2.000 nuevos pobres*. Buenos Aires: 23/11/2001. Capturado 2007. www.elclarin.com.
- GRASSI, Estela. “El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia Argentina de la década de 90.” *Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*. (4). Buenos Aires: EDISTHAL/UBA, (4): 27-48. 2003. Capturado 2004. www.e@latina.
- HARRISON, Lawrence E. & HUNGTINTON, Samuel P. Org. *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York: Harvard University, 2002: 19-36. Capturado 2009. www.worldvaluessurvey.org/
- _____. & INGLEHART, Ronald. *The World Value Survey (WVS, 1981-1997)*. New York: 2002. Capturado 2004. www.hks.harvard.edu/fs/Inglehart
- LA NACIÓN. “Cómo se distribuye los planes de trabajo”. *Caderno Política*. Buenos Aires: 21/03/2000. Capturado 2007. www.lanacion.com.ar.
- _____. “Cristina Fernández de Kirchner participó de la reunión con la CGT, la CTA y los empresarios en el Ministerio de Trabajo, luego de la tensión en la central obrera”. Buenos Aires: *La Nación*, 28/07/2009. Capturado Julho 2009. http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1155854.
- MAGALHÃES, Raphael de Almeida. “A Previdência gera superávit e não rombo.” *Jornal CORECON-RJ*. Rio de Janeiro: 08/10/2007. Capturado Março 2010. www.corecon-rj.org.br/entrev_det.asp?Id_ent=22.
- PARRAGUEZ, Manuel Jacques. “Modelo de participación por afección: un modelo para el desarrollo de la ciudadanía local”. *Revista Polis. Revista Acadêmica de la Universidad Bolivariana*. Bogotá: Universidad Nacional de Bolívia, (5). 2003. Capturado em 2004. <http://www.revistapolis.cl/polis%20final/5/pro.htm>. Acesso em 2004.
- PINHEIRO, Lessi Inês Pinheiro. “Fundo Nacional da Assistência Social: da teoria à prática social”. *Revista Virtual Textos & Contextos*. Porto Alegre: PUCRS, (4): 1-18. Dezembro 2005. Capturado em 2010. www.revistaseletronicas.pucrs.br.
- PREVIDÊNCIA SOCIAL. “Previdência urbana registra superávit de R\$ 13 milhões em julho Saldo positivo entre arrecadação e despesa é o terceiro deste ano”. *Notícias*.

- 19/08/2009. Capturado Dezembro 2009.
www.previdenciasocial.gov.br/vejaNoticia.php?id=35107#.
- SCHWARTZMAN, Simon. “Políticas sociais e política da pobreza”. 2004. Capturado 2010. www.schwartzman.org.br/simon/causasp_files/causasp8.htm.
- _____. *Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda*. 2006. Capturado 2008. www.schwartzman.org.br.
- SENADO FEDERAL. KOSHIMIZU, Koiti. “Notícia Especial: Lula cria Superintendência Nacional de Previdência Complementar”. Brasília, DF: Agência do Senado, 26/01/2010. Capturado Abril 2010. www.senado.gov.br/agencia/
- SUPLICY, Eduardo. Entrevista. “Lula sancionará projeto de renda mínima de Eduardo Suplicy”. *Consutor Jurídico*. Brasília DF.: 29/12/2003. Capturado 2009. www.conjur.com.br
- VELLOSO, Raul. “Finanças subnacionais: ajustes e efeitos indesejáveis”, 1995. Capturado Abril 2010. www.jumbopro.com.br

3. ARTIGOS EM JORNAIS E PERIÓDICOS NÃO INDEXADOS

- CARTA CAPITAL. QUADROS, Waldir. Entrevista. “Desemprego ao estilo tucano. Ideologia. Ante a deterioração do mercado de trabalho nos anos 90, os ideólogos do PSDB culpavam os trabalhadores”. São Paulo: 15 (586): 30-1. 10/03/2010.
- EL CLARÍN. *Tema del domingo. Lucha contra la pobreza. “La canastra boudou es pobre en calcio, vitaminas y minerales”*. Buenos Aires: Caderno Zona. 30/08/2009.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. CARDOSO, Fernando Henrique. “Entrevista. Reflexões de um Presidente acidental: : Democracia, Liberalismo, Esquerdas, Fortuna e Virtù na visão de FHC”. São Paulo: Caderno Aliás. J-4. 04/04/2010.
- _____. *Estudo mostra limites do Bolsa Família*. São Paulo: Caderno A-6, 02/05/2010.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Analfabetismo cresce no DF, em SP e mais 10 Estados*. São Paulo: Caderno Cotidiano. C-3. 28/09/2009.
- _____. *Arrecadação do FGTS surpreende e chega a R\$ 1,7 bilhões em 3 meses*. São Paulo: Caderno Dinheiro. 08/04/2010.
- _____. *Crise piorou status de 4,2 milhões de brasileiros. Estudo aponta que pessoas da classe A/B foram jogadas a estratos menores de renda*. São Paulo: Caderno Dinheiro, B-5. 11/02/2010.
- _____. *2,2 milhões estão na fila para receber Bolsa Família*. São Paulo: Caderno Especial Brasil, A-4. 07/01/2009.
- _____. *Previdência Pública concentra renda, diz IPEA*. São Paulo: Caderno Dinheiro, B-6. 02/10/2009.
- LE MONDE DIPLOMATIQUE. BRASIL. GANZ, Clemente Lúcio. “Desemprego à vista. A crise gera expectativas sobre o futuro”. São Paulo: 2 (17): 10-1. Dezembro 2008.

V – TEXTOS DE ESTUDO E DISCUSSÃO

- ALMEIDA, Alexandre Nunes de & FREITAS, Rogério Edivaldo. *Renda e despesa familiar no Brasil segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares*. Brasília, DF: IPEA, Novembro 2006. [Texto para Discussão, 1235].
- ARANHA, Adriana. *Hambre Cero: el Programa Bolsa Familia y la construcción de las políticas sociales y de seguridad alimentaria en Brasil*. Brasília, DF: MDS,

- Dezembro 2008. [III Seminário Internacional Transferencias Condicionadas-Eradicación del Hambre y Desnutrición. Santiago, Chile. Diciembre 2008].
- ARROYO, Daniel. *Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO, 2003. 20 p.
- BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel & MENDONÇA, Rosane. *A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: IPEA, Agosto 2008. [Texto para Discussão, 1349].
- _____. *A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza*. 22 p. Rio de Janeiro: IPEA, Janeiro 2007. [Texto para Discussão, 1256].
- _____. *Pobreza multidimensional no Brasil*. 37 p. Rio de Janeiro: IPEA, Outubro 2006. [Texto para Discussão, 1227].
- _____. *A queda recente da desigualdade de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, Janeiro 2007. [Texto para Discussão, 1258].
- _____. CURY, Samir & ULYSSEA, Gabriel. *A desigualdade de renda no Brasil encontra-se subestimada? Uma análise comparativa com base na PNAD, na POF e nas Contas Nacionais*. Rio de Janeiro: IPEA, Março 2007. [Texto para Discussão, 1263].
- BERNAL-MEZA, Raúl. *El estructuralismo latinoamericano y la Filosofía de la Historia: Nuestro pensamiento en Relaciones Internacionales*. São Paulo: PPGEF-FEA-PUC/SP, 2005. [Texto para Discussão, 2].
- FAGNANI, Eduardo. *Previdência Social e Desenvolvimento Econômico*. Campinas: IE/UNICAMP, Fevereiro 2008. 27 p. [Texto para Discussão, 140].
- FERREIRA, Francisco H. G. *O papel das transferências condicionais de renda no processo de desenvolvimento econômico equitativo*. Rio de Janeiro: Banco Mundial/Depto. Economia-PUC/Rio, 2004.
- GIAMBIAGI, Fabio & FRANCO, Samuel. *O esgotamento do papel do salário mínimo como mecanismo de combate à pobreza extrema*. Rio de Janeiro: IPEA, Julho 2007. [Texto para Discussão, 1290].
- JACCOUD, Luciana. *Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da Proteção Social*. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. [Texto para Discussão, 1372].
- MARQUES, Rosa Maria. *A importância do Bolsa-Família nos Municípios Brasileiros*. 40 p. Brasília, DF: MDS, 2005. [Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, 1].
- MEDEIROS, Marcelo; BRITO, Tatiana & SOARES, Fábio. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: Contribuições para o debate*. Brasília, DF: IPEA, Junho 2007. [Texto para Discussão, 1283].
- OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami & FERREIRA, Mônica Guerra. *Reforma da Previdência*. Rio de Janeiro: IPEA, Agosto 1997. [Texto para Discussão, 508].
- OSZLAK, Oscar. *Estado y Sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego*. Buenos Aires: FCE-UBA, 2001. [Jornadas “Hacia el Plan Fénix”, 06/09/2001].
- POMERANTZ, Léon. Correspondência. Buenos Aires: 21/04/2010.
- QUADROS, Waldir. *A evolução recente da estrutura social brasileira*. Campinas: IE/UNICAMP, Novembro 2008. 45 p. [Texto para Discussão, 148].
- QUIJANO, Aníbal. *Redefinición de la dependencia y marginalización en América Latina*. 122 p. Santiago de Chile: Centro de Estudios Sócio-Económicos/FCE-Universidad de Chile, 1970. [Documento de Seminário. Reproducciones para discusión interna].
- RAPOPORT, Mario; GRACINDA, E. & BRENTA, N. “El rol del Fondo Monetario Internacional en el inicio de la gran deuda externa: los acuerdos de Argentina y

- México en 1976". *I Jornadas Latinoamericanas de Historia Económica*. Montevideo: Noviembre 2007. [Texto inédito].
- RIBEIRO, Márcio Bruno. *Desempenho e eficiência do gasto público: Uma análise comparativa entre o Brasil e um conjunto de países da América Latina*. Rio de Janeiro: DIRUR/IPEA, Dezembro 2008. [Texto para Discussão, 1368].
- SILVA, Antonio Macedo e. *Convergência e desigualdade na economia global*. Campinas: IE/UNICAMP, Setembro 2007. 59 p. [Texto para Discussão, 134].
- SILVA, Enid Rocha Andrade e. *Participação social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. 36 p. Brasília, DF: IPEA/SAE, Fevereiro 2009. [Texto para Discussão, 1378].
- SOARES, Fabio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo & OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *Programas de transferência de renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade*. Brasília, DF: IPEA, Outubro 2006. [Textos para Discussão, 1228].
- SOUZA, Rômulo Paes & SANTOS, Leonor Maria Pacheco. *Measuring the impact of Bolsa Família Program base don data from health and nutrition days (Brazil)*. Santiago, Chile: FAO, Abril 2009. [Working Papers, 7].
- ZAFFARONI, Diego F. & BARRIOS, Silvia. "Políticas sociales del peronismo en el Siglo XXI: El Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados. Buenos Aires: UNNE, 2002. Mimeo.

VI – VÍDEOS-DOCUMENTÁRIO

- CEPAL. *Anuário Estadística da CEPAL*. 2003. Santiago, Chile: 06/Octubre/2003.
- REPÚBLICA ARGENTINA. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001*. Buenos Aires: MEP/INDEC, 2002.
- _____. *Situación y evolución social provincial. Actualizaciones. Síntesis Provinciales. 2001-2002*. Buenos Aires: MEP/INDEC, 2003.
- SOLANAS, Pino. *Memoria del Saqueo. Tres décadas de vaciamiento*. Buenos Aires: 2004. www.pinosolanas.com/memoria_info.htm. Acesso em fevereiro 2010.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)