



UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO – UFOP
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS – ICSA
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – DESSO



Trabalho de Conclusão de Curso

**Reflexões sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal:
barreira ou ferramenta de acesso?**

Sthefany Moore Corrêa Dias

MARIANA – MG

2019

Sthefany Moore Corrêa Dias

**Reflexões sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal:
barreira ou ferramenta de acesso?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Me. Rafaela Bezerra Fernandes

MARIANA – MG

2019

C823r Corrêa, Sthefany Moore.
Reflexões sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
[manuscrito]: barreira ou ferramenta de acesso? / Sthefany Moore Corrêa. -
2020.

71f.: il.: tabs.

Orientadora: Prof^a. MSc^a. Rafaela Bezerra Fernandes.

Monografia (Graduação). Universidade Federal de Ouro Preto. Instituto de
Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Ciências Sociais, Jornalismo e
Serviço Social.

1. Direitos sociais - Teses. 2. Assistência social - Teses. 3. CadÚnico
(Sistema de recuperação da informação) - Teses. I. Fernandes, Rafaela Bezerra. II.
Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU: 364.3

Catálogo: ficha.sisbin@ufop.edu.br



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

Sthefany Moore Corrêa Dias

**Reflexões sobre o Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal:
barreira ou ferramenta de acesso?**

Membros da banca

Rafaela Bezerra Fernandes - Mestre - Universidade Federal de Ouro Preto
Claudio Henrique Miranda Horst - Doutor - Universidade Federal de Ouro Preto
Késia Silva Tosta - Doutora - Universidade Federal de Ouro Preto

Versão final

Aprovado em 13 de dezembro de 2019

De acordo

Professora Orientadora: Rafaela Bezerra Fernandes



Documento assinado eletronicamente por **Rafaela Bezerra Fernandes, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 19/12/2019, às 20:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0029877** e o código CRC **B4D9E889**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 23109.204215/2019-11

SEI nº 0029877

R. Diogo de Vasconcelos, 122, - Bairro Pilar Ouro Preto/MG, CEP 35400-000
Telefone: - www.ufop.br

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a meus pais, Ricardo Júlio Corrêa e Angelita Donizeti de Oliveira Corrêa, por sempre me apoiarem e me propiciarem os meios e instrução para ingressar na universidade, me deram condições para tal mesmo sem ter tido eles próprios condições. Desta forma, não existem palavras suficientes para expressar minha eterna gratidão. Obrigada!!!!

Agradeço também às minhas irmãs, Jennyfer Lander Corrêa e Khimberly Waira Aparecida Corrêa, por me ajudarem muitas vezes de forma bem prática a avançar e concluir minha graduação. Agradeço ao Ivan Eduardo Pereira Dias, meu eterno companheiro, por todo apoio, disposição e boa vontade mesmo em detrimento de seu próprio descanso merecido.

Meus sinceros agradecimentos à minha orientadora Rafaela Fernandes por sua dedicação e paciência ao me auxiliar na construção e desfecho deste trabalho. Agradeço também pela sinceridade e motivação que foram importantes para me impulsionar na reta final da escrita do trabalho.

Finalmente, agradeço à minha supervisora de estágio Danielle Alvarez por me supervisionar, acolher e ajudar a entender melhor a dinâmica profissional cotidiana e formas práticas de usar a criatividade para melhor exercer nosso fazer profissional.

A todos vocês, minha sincera gratidão!

Ismália

(Alphonsus Guimarães)

Quando Ismália enlouqueceu
Pôs-se na torre a sonhar
Viu uma lua no céu
Viu outra lua no mar

No sonho em que se perdeu
Banhou-se toda em luar
Queria subir ao céu
Queria descer ao mar

E num desvario seu
Na torre pôs-se a cantar
Estava perto do céu
Estava longe do mar

E como um anjo pendeu
As asas para voar
Queria a lua do céu
Queria a lua do mar

As asas que Deus lhe deu
Ruflaram de par em par
Sua alma subiu ao
Seu corpo desceu ao mar.

Ismália...

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 (CF1988), numa tentativa de introduzir um sistema de seguridade social para os brasileiros, instaura, como direito dos cidadãos, a Assistência Social. Para materializar os direitos contidos na Carta Magna, o Estado tem utilizado, como ferramenta, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadUn). Entretanto, o Cadastro Único é direcionado para um público alvo e isso nos leva a seguinte indagação: Como o CadUn tem viabilizado e/ou restringido o acesso da população brasileira aos programas ofertados pelo governo federal? Tendo como base o questionamento acima, este trabalho busca subsídios dentro da política de assistência social e no funcionamento do CadUn no intuito de demonstrar que o mesmo restringe o acesso aos direitos na medida em que materializa a focalização e seletividade que permeia a política de assistência social. Para tanto, recorre à revisão de literatura buscando estabelecer a compreensão do desenvolvimento das políticas sociais no Brasil nos marcos do capitalismo dependente, identificando suas particularidades e desafios postos ao trabalho do assistente social inserido neste campo de atuação na contemporaneidade.

Palavras chaves: Direitos; Política de Assistência Social; Cadastro Único.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988, in an attempt to introduce a social security system for Brazilians, establishes, as citizens' rights, Social Assistance. To materialize the rights contained in the Magna Carta, the State has used, as a tool, the Federal Government's Single Registry for Social Programs (CadUn). However, the Cadastro Único is directed to a target audience and this leads us to the following question: How has CadUn enabled and / or restricted the access of the Brazilian population to programs offered by the federal government? Based on the above question, this paper seeks subsidies within the social assistance policy and the functioning of CadUn in order to demonstrate that it restricts access to rights as it materializes the focus and selectivity that permeates the social assistance policy. . To this end, it resorts to a literature review seeking to establish the understanding of the development of social policies in Brazil in the framework of dependent capitalism, identifying its particularities and challenges posed to the work of the social worker inserted in this field of activity in contemporary times.

Keywords: Rights; Social Assistance Policy; Single Registration.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 - A CONFIGURAÇÃO DO TRABALHO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	12
1.1- O LUGAR DO TRABALHO NA SOCIEDADE DE CLASSES.....	12
1.2- FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA SOB OS MARCOS DO CAPITALISMO DEPENDENTE.....	18
1.3- A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS: O BRASIL EM FOCO.....	27
CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A MATERIALIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: UMA ANÁLISE SOBRE AS CONTRADIÇÕES DE SUA ESTRUTURA.....	36
2.1- A DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL.....	36
2.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE.....	44
2.3- REFLEXÕES ACERCA DOS LIMITES E POSSIBILIDADES DO CADASTRO ÚNICO ENQUANTO FERRAMENTA DE ACESSO AOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS.....	67

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo principal problematizar o papel e a relevância do Cadastro Único enquanto instrumento de acesso à política de assistência social e demais programas governamentais elencados no CadUn. Para problematizar esse papel e sua relevância tornou-se preciso resgatar a trajetória das políticas sociais no Brasil, refletir acerca do momento em que a seguridade social se inscreve como um avanço na Constituição Federal de 1988, analisar a estruturação da política de assistência social e, finalmente, discorrer sobre os limites e possibilidades do Cadastro Único enquanto ferramenta de acesso à programas governamentais. Tal percurso metodológico se faz necessário uma vez que a política social brasileira está inserida no marco das relações capitalistas cujo sistema se estrutura não somente sobre a luta de classes marcada por interesses contraditórios, mas, e especialmente, por fincar suas raízes numa sociedade profundamente desigual cujos rebatimentos motivam a inserção de tantos usuários na política de assistência social.

Tem-se como motivação para a escolha do tema discutido neste trabalho, as experiências vivenciadas no campo de estágio realizado na Secretaria de Assistência Social do município de Itabirito/MG. Ao iniciar o estágio, pude observar como o Cadastro Único viabilizava o acesso dos usuários aos programas ofertados. Contudo, ainda no campo de estágio, compreendi também o caráter restritivo imposto por este mesmo instrumento. Desta forma, optei por discutir os limites e possibilidades que o Cadastro Único diante das demandas apresentadas pelos usuários.

À luz da teoria crítica e com o uso de revisão de literatura, este se propõe a um trabalho qualitativo uma vez que

a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1994, p. 21)

Diante da barbárie produzida pelo capitalismo, a “questão social” e suas múltiplas expressões tem atingido grandes proporções que se manifestam em diferentes intensidades mundo afora. Neste sistema em que os trabalhadores são forçados a vender sua força de trabalho como forma de garantir sua própria sobrevivência, estes são submetidos a intensos processos de exploração cujos desdobramentos são perversos não só sobre a vida destes sujeitos, bem como ainda mais severas sobre aqueles não se encontram inseridos no mercado

de trabalho, compondo, portanto, o exército industrial de reserva.¹ Ademais, na sociabilidade capitalista os trabalhadores são submetidos a formas de pobreza que vão para além do viés econômico. São vítimas da pobreza intelectual, cultural, dentre outras que limitam o acesso ao conhecimento e, como consequência, limitam o desenvolvimento humano da classe trabalhadora.

Neste contexto de intensa exploração, os trabalhadores necessitam de um sistema de proteção social. As políticas sociais surgem então como demanda e fruto da pressão da classe trabalhadora, mas que serve também à manutenção do sistema e estrutura capitalista na medida em que garante a recomposição da força de trabalho. Atualmente no Brasil o Estado tem a responsabilidade de cumprir os direitos sociais garantidos pela Carta Magna. Entretanto o que se observa é a constante transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade civil para que esta possa executar as políticas públicas. Diante disso, este estudo é relevante uma vez que vivenciamos um intenso processo de redução e restrição de direitos em curso sob a justificativa da crise fiscal do Estado. Isso faz com que o perfil das políticas sociais sejam cada vez mais pontuais, residuais e focalizadas. Sob esse discurso de ajuste o Estado adota medidas para supostamente equilibrar sua economia, o que tem impactos, muitas das vezes negativos, sobre a formulação, repasses e gestão de políticas públicas.

A lógica de proteção de mercados prevê investimentos na indústria, no setor privado, investimentos visando o desenvolvimento, mas não prioriza o aspecto social da vida das pessoas. O importante nesta conjuntura, mirando pelo prisma econômico, são pessoas aptas para o trabalho. Para aqueles que não conseguem se inserir nesta lógica, está previsto na Constituição Federal de 1988 que é dever do Estado dar assistência aos indivíduos que dela necessitarem. No entanto, nos deparamos com dificuldades ao acessar estes direitos sociais garantido pela Carta Magna.

Para que os direitos garantidos pela Constituição de 1988 possam se materializar, são necessários mecanismos que viabilizem estes direitos. Um destes mecanismos é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Vivemos em um período em que a restrição e redução de direitos duramente conquistados são frequentes. As políticas sociais estão sendo utilizadas para minimizar os impactos que o modo brutal de produção capitalista tem produzido sobre os trabalhadores. Além deste caráter compensatório, as políticas públicas têm em si a possibilidade de tornar esta uma seara de lutas. Diante desta dualidade das

¹ Um grande contingente de trabalhadores desempregados que não encontra compradores para sua força de trabalho (BRAZ; NETTO,2008).

políticas públicas, este trabalho procura problematizar até que ponto o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal tem viabilizado e/ou restringido o acesso da população brasileira à política pública de assistência social.

Assim sendo, no primeiro capítulo do presente trabalho busca-se discutir como se dá a configuração do trabalho na ordem burguesa bem como a forma com que esta estruturação se relaciona com as políticas sociais. Para isso discorre-se sobre como se dá a produção de mercadoria nos marcos capitalistas e como isso estratifica e cria classes sociais além de como essas classes se relacionam entre si. Discute-se também no primeiro capítulo a relação de dependência que se estabelece entre o Brasil e a influência que isso tem na formação de nossa sociedade. Finaliza-se o capítulo com a trajetória das políticas sociais brasileiras e como estas se constituem como a materialização de direitos sociais.

Já no segundo capítulo é discutido como as políticas sociais materializam os referidos direitos sociais e as contradições presentes na história e construção destas políticas. Aborda-se também a disputa acirrada em torno do fundo público em tempos de implantação de políticas neoliberais e cortes de gastos públicos, além de estabelecer a análise acerca do financiamento da seguridade social brasileira e as lutas que a atravessam. Para além destes elementos, é apresentada a estruturação atual da política social de assistência social e a discussão acerca dos limites e possibilidades do Cadastro Único no acesso aos programas ofertados pelo governo federal, além de apresentar algumas das dificuldades que se apresentam aos assistentes sociais inseridos neste campo de trabalho.

CAPÍTULO 1

A CONFIGURAÇÃO DO TRABALHO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS SOCIAIS

1.1- O LUGAR DO TRABALHO NA SOCIEDADE DE CLASSES

O capitalismo aparece no cenário mundial a partir de transformações ocorridas dentro do mundo feudal. A partir daí o sistema capitalista, enquanto modo de produção e sociabilidade, passou por diferentes períodos e evoluções, sendo estes o capitalismo concorrencial, o imperialismo clássico e o capitalismo tardio, conforme as reflexões de Behring (1998). De acordo com Netto e Braz (2008), a produção na sociedade capitalista é pautada no regime de propriedade privada dos meios de produção. Aqueles que detêm a posse dos meios de produção são chamados de capitalistas e os que possuem apenas sua força de trabalho são o proletariado. A natureza da acumulação de riquezas dos capitalistas se dá na exploração da força de trabalho² do proletariado, o que significa dizer que, na sociedade capitalista, as classes sociais são antagônicas. Assim, pode-se afirmar que “na propriedade privada está a raiz das classes sociais” (NETTO; BRAZ, 2008, p.60), ou, segundo Marx:

A relação-capital pressupõe a separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho. Tão logo a produção capitalista se apoie sobre seus próprios pés, não apenas conserva aquela separação, mas a reproduz em escala sempre crescente. Portanto, o processo que cria a relação-capital não pode ser outra coisa que o processo de separação de trabalhador da propriedade das condições de seu trabalho, um processo que transforma, por um lado, os meios de subsistência e de produção em capital, por outro, os produtores diretos em trabalhadores assalariados (MARX, 1984, p.262).

Portanto, a classe operária vende ao capitalista a única mercadoria que possui, sua força de trabalho, em troca de um salário. Estão postas as bases do modo de produção capitalista.

No modo de produção capitalista, a busca pelo lucro é o que move os capitalistas como um todo. De outro modo, “o lucro é a força motriz do MPC, como o MPC só pode existir e se reproduzir-se na escala em que a busca do lucro é interminável (NETTO; BRAZ, 2008, p. 97). Esse lucro, e a mais-valia vinda dele, é extraído no processo de produção das mercadorias através do emprego da força de trabalho. Os operários vão manusear os meios de produção, produzir mercadorias que, ao serem vendidas, obtém o lucro almejado. A

² O trabalho não é algo que está presente somente na sociedade capitalista, ele é mais abrangente do que isso. Contudo, ao se tratar de trabalho neste estudo, teremos como norte o trabalho nos moldes da sociabilidade capitalista.

mais-valia pode ser extraída da força de trabalho mesmo que esta seja mais uma mercadoria, pois:

A força de trabalho possui uma *qualidade única*, um traço que a distingue de todas as outras mercadorias: **ela cria valor- ao ser utilizada, ela produz mais valor que o necessário para reproduzi-la, ela gera um valor superior ao que custa**. E é justamente aí que se encontra o segredo da produção capitalista: **o capitalista paga ao trabalhador o equivalente ao valor de troca da sua força de trabalho e não o valor criado por ela na sua utilização(uso)- e este último é maior que o primeiro**. O capitalista compra a força de trabalho pelo seu valor de troca e se apropria de todo o seu valor de uso. (NETTO; BRAZ, 2008, p.100)

O capitalista pagará ao trabalhador um salário e daí virá um “acordo” entre ambos: uma carga horária é estipulada e, como ressaltam Netto e Braz (2008), durante este tempo o capitalista pode utilizar sua mercadoria como desejar. Essa forma de agir evidencia uma das facetas cruéis do modo de produção capitalista: as relações sociais são transformadas em mercadorias e tudo pode ser comprado e/ou vendido. Isso consiste no fato de que:

O capitalista compra a força de trabalho pelo seu valor de troca e adquire o direito de utilizar-se por um certo tempo (uma jornada de trabalho) do seu valor de uso (que é o trabalho criador de valor). Como dispõe do direito de utilizá-la, posto que a comprou, o capitalista emprega a força de trabalho para que deste emprego resulte um produto superior ao valor que desembolsou para comprá-la. (NETTO; BRAZ, 2008, p.100)

Netto e Braz (2008) discorrem sobre a forma de como a já mencionada mais-valia é expropriada dos trabalhadores. Segundo eles, durante uma determinada jornada de trabalho, o trabalhador produz o tempo de trabalho necessário e o tempo excedente³. Destes dois tempos de trabalho, é de interesse do capitalista o trabalho excedente, pois dele será extraída a mais-valia. A expropriação pode ocorrer através da mais-valia absoluta, com um aumento na jornada de trabalho, e por meio da mais-valia relativa, que seria a intensificação do trabalho dentro da própria jornada estipulada, o que ocorre, principalmente, com o incremento de tecnologias na produção, potencializando a extração de mais-valia. Entretanto, ao se tratar da tecnologia, esta começa a substituir o emprego da força de trabalho e há uma ampliação do exército industrial de reserva. Os trabalhadores que compõe este exército, não conseguem se inserir no mercado de trabalho e as políticas públicas serão destinadas principalmente a eles, processo este que será tratado mais adiante.

Diante do exposto, é necessário complementar que a expropriação, embora cruel, é legalizada mundo afora. Netto e Braz (2008) ao falarem sobre tal processo, mostram que isso é aceito, pois é utilizado o argumento de que o salário paga todo o trabalho desempenhado

³ O tempo de trabalho necessário é aquele e que o trabalhador vai produzir um valor que vai “pagar” o valor que foi gasto no pagamento de seu salário/dia de trabalho. O trabalho excedente é aquele que o capitalista vai recolher para si o valor a mais resultante do dia de trabalho do trabalhador (Netto; Braz, 2008).

pelo trabalhador durante sua jornada de trabalho. Utiliza-se também a alegação de que os meios de trabalho e o espaço pertencem ao capitalista e que, portanto, o produto do trabalho pertence a este também. Seguindo esta lógica, a mais-valia produzida é repartida entre capitalistas de diferentes segmentos, mas deixa de fora da divisão seu produtor direto, o trabalhador. Netto e Braz (2008, p.119) sobre a divisão da mais-valia produzida na esfera da produção:

- a) uma parte é apropriada pelo capitalista que implementou o processo produtivo; trata-se do chamado lucro industrial;
- b) outra parte é aquela que o capitalista industrial cederá aos que eventualmente lhe emprestaram dinheiro; trata-se do juro, donde os banqueiros extraem os seus lucros;
- c) uma terceira será cedida aos comerciantes, constituindo a base do lucro comercial.

O modo como a riqueza socialmente produzida é apropriada de forma particular cria um abismo e acirra a luta de classe. Para Marx, a expressão desta forma desigual de divisão se dá em dois polos, sendo que

[...] a acumulação da riqueza num polo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação da miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no polo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital. (MARX, 1988, p.201).

Como exposto, a forma que se dá a acumulação de riquezas no modo de produção capitalista, faz com que os detentores dos meios de produção se enriqueçam às custas dos trabalhadores. Estes capitalistas não só se enriquecem, como deixam a mercê a classe trabalhadora.

Como efeito da acumulação capitalista, tem-se a existência do já mencionado exército industrial de reserva. Este exército é criado quando na produção há um desenvolvimento das forças produtivas e “a demanda por máquinas, instrumentos, instalações, matérias e insumos seja maior que a demanda de força de trabalho” (NETTO; BRAZ, 2008, p.133). Os trabalhadores que ficam como excedentes neste processo, são os que compõe o exército industrial. Como consequência da concentração e centralização do capital diante da expansão do capitalismo, enquanto sistema econômico e produtivo, o exército industrial de reserva é derivado e requisito necessário da acumulação capitalista. De acordo com Netto e Braz (2008), tal exército não é criado de forma consciente pelo capitalista, mas este se vale do exército industrial para baixar os salários, além de ter trabalhadores ociosos a disposição para emprego na produção e até mesmo para deslocamento geográfico em função das necessidades do capital. Nas palavras de Marx,

Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia do seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. E quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. (MARX, 1988, p.200).

Como já mencionado, o objetivo de todos os capitalistas é extrair a mais-valia. Esta mais-valia é extraída através da exploração da força de trabalho. Com o desenvolvimento das forças produtivas, a capacidade de produção aumentou e há uma superprodução de mercadorias. Quando a mercadoria não é escoada para o mercado, tem-se uma interrupção do processo produtivo e a mais-valia não é materializada. De acordo com Netto e Braz (2008), quando há mais mercadorias do que compradores para elas, os capitalistas tendem a limitar ao máximo a produção, fazendo com que o modo de produção de mercadorias entre em crise.

Aliada a dinâmica de exploração dos trabalhadores para a extração da mais-valia, as crises do sistema capitalista são colocadas em pauta. Ao se fazer uma análise histórica do sistema capitalista, é evidente que este é marcado por crises. Portanto as crises, sob a égide do capitalismo, não são:

Uma enfermidade, uma anomalia ou uma excepcionalidade que pode ser suprimida [...]. Expressão concentrada das contradições inerentes ao MPC, a crise é *constitutiva* do capitalismo: não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 157)

Ao estudar as crises capitalistas e seu “ciclo econômico”, suas quatro fases são notórias. São elas: “a crise, a depressão, a retomada e o auge” (NETTO; BRAZ, 2008, p.159). Para estes autores, com a chegada da crise, a produção de mercadorias é baixada ao limite. Empresas vão a falência e trabalhadores são demitidos numa tentativa dos capitalistas de manterem a taxa de lucros. Na fase de depressão, tem-se uma estagnação de salários e de preços de mercadorias. Ainda numa tentativa de superar a crise, muitos capitalistas vendem suas mercadorias a um preço inferior. Investem em inovações tecnológicas para conseguir manter sua produção, mesmo que reduzida, buscando também novos mercados para expandir sua escoação de mercadorias e valorizar seus capitais. Na retomada, há uma integração das empresas falidas, por parte das empresas que emergem vitoriosas da crise, um aumento da produção e avança-se para o auge econômico. No auge, aumenta-se ainda mais a produção de mercadorias, a concorrência se dá de forma acirrada e isso faz com que mais mercadorias sejam lançadas no mercado. Em dado momento, tem-se mais mercadorias disponíveis do que consumidores para elas, ou seja, há um crescimento da produção, mas o poder de compra da

classe trabalhadora não cresce na mesma medida, o que faz com que os preços destas caiam, iniciando o ciclo novamente.

Como uma das medidas para gerir as crises, o sistema capitalista usa a atuação do Estado. Segundo Mandel (1982), o Estado que conhecemos é fruto da divisão social do trabalho e está a serviço da classe burguesa a fim de propiciar condições para a produção/reprodução desta forma de sociabilidade. Mandel lista ainda as funções que o Estado assume no capitalismo contemporâneo:

- 1-Criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante;
- 2-Reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário;
- 3-Integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante, e em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas(porque acreditam que isso é inevitável, ou que é “dos males o menor” , ou a “vontade suprema” , ou porque nem percebem a exploração).(MANDEL, 1982, p.333)

Nesta forma de Estado, em conformidade com Mandel (1982), há uma separação entre a esfera pública e privada da sociedade, se espelhando na sociedade capitalista, que propaga a propriedade privada, da concorrência e da produção desenfreada de mercadorias. Analisando o modo de produção capitalista, nota-se que diante de uma queda da taxa de lucro, o capitalista individual busca restabelece-la dispensando trabalhadores e intensificando a extração da mais-valia por meio da intensificação do trabalho. Quando, tentando individualmente aumentar sua taxa de lucro, vários capitalistas fazem o descrito, há uma queda desta taxa. Assim, o conjunto dos capitalistas necessita de ““um capitalista total ideal” servindo aos interesses de proteção, consolidação e expansão do modo de produção capitalista como um todo” (MANDEL, 1982, p. 336). O eleito para tal tarefa é o Estado, que age como reprodutor de interesses e ideologia da classe dominante.

Através de um processo histórico iniciado por volta da instituição do capitalismo monopolista, os trabalhadores se organizaram e fizeram manifestações e greves para reivindicar melhores condições de vida. Partidos, de orientação social-democrata, davam voz a estas reivindicações e, como um dos resultados, os trabalhadores puderam ter maior participação política, podendo citar, como exemplo, o direito ao voto. Desta participação do proletariado, cobrou-se uma posição do Estado em relação à “questão social” e suas expressões e, uma das respostas do Estado, foi fazer da política/democracia a forma “regulamentada” de discursão de ideias. Entretanto, o exercício político sempre esteve ligado

a poder econômico e a concentração/centralização de capitais, promovida pelos monopólios que dão vantagens a estes capitalistas. Deste quadro, pode-se apreender que,

a justaposição de uma articulação privada dos interesses de classe da burguesia a uma centralização crescente das decisões políticas do aparelho técnico-administrativo do estado leva a uma “síntese” da aliança pessoal entre grandes empresas e altos (os mais altos) funcionários do governo. (MANDEL, 1982, p.344)

Uma vez que o grande capital possui alianças com os altos escalões do governo, precisam ser também politicamente atuantes, pois as medidas adotadas pelo Estado referente a tarifas, orçamento, dentre outros, vai afetar diretamente a extração da mais-valia de segmentos do capital. Portanto, valendo-se de sua influência sobre o Estado, as grandes empresas capitalistas procuram ter os negócios mais lucrativos com o governo. Há nisso uma contradição, assinalada por Mandel (1982), em que os capitalistas são dependentes de acordos estatais para terem superlucros, mas, ao mesmo tempo, o Estado está subordinado a dinâmica capitalista e depende de grandes mecanismos capitalistas, como, por exemplo, o sistema bancário de empréstimos, para dar continuidade a suas atividades.

Como arcabouço para a manutenção da reprodução capitalista por meio do Estado, é necessário que este seja autônomo em relação a capitalistas particulares mas, ao mesmo tempo, esteja subordinado aos interesses da classe dominante, criando mecanismos para conservação do modo de produção que expropria os trabalhadores. Uma das formas que o Estado usa para favorecer os capitalistas, e que muitas vezes é visto como uma das medidas anticrises, é descrita por Mandel:

O capitalismo tardio caracteriza-se por dificuldades crescentes de valorização do capital (supercapitalização, superacumulação). O Estado resolve estas dificuldades, pelo menos em parte, proporcionando oportunidades adicionais, numa escala sem precedentes, para “investimentos lucrativos” desse capital na indústria de armamentos, na “indústria de proteção ao meio ambiente”, na “ajuda” a países estrangeiros, e obras de infra-estrutura (onde lucrativo significa tornado “lucrativo” pela garantia ou subsídio do estado).(MANDEL, 1982, p. 340)

Ao se dar conta da grande exploração a qual foi submetida, a classe trabalhadora passa a se reconhecer enquanto classe e a questionar processos importantes, como as jornadas de trabalho extensas, condições de trabalho e remuneração. Foi exigido respostas do Estado diante das desigualdades sociais. As múltiplas expressões da “questão social” ficavam cada vez mais evidentes: os trabalhadores faziam manifestações e greves para darem voz às suas reivindicações, cobrando respostas do Estado. Apesar das muitas represálias do Estado, os trabalhadores conseguiram regulamentações de direitos civis, sociais e políticos.

1.2- FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA SOB OS MARCOS DO CAPITALISMO DEPENDENTE

A estruturação histórica do modo de produção capitalista discutida no item anterior tem como base os países de capitalismo central. Na América Latina, dando destaque para o Brasil, a difusão do capitalismo ocorreu de forma diferenciada.

Durante a acumulação primitiva de capital, os monarcas absolutistas davam aos grandes comerciantes privilégios comerciais em troca de financiamentos para manter o status da nobreza. De acordo com Netto e Braz (2008), a partir destes privilégios, os grandes comerciantes, – a nascente burguesia –, promoveram incursões marítimas que tiveram como resultado uma expansão da rota marítima em direção ao oceano Atlântico nos séculos XVI e XVII. Com a chegada dos portugueses, o Brasil se tornou uma colônia de exploração de Portugal. O estigma de colônia de exploração significou que as riquezas existentes/produzidas seriam para o sustento da metrópole.

Durante o sistema colonial, todas as riquezas e economias das colônias de exploração na América Latina foram utilizadas como sustentáculo das suas respectivas metrópoles capitalistas. É esse o contexto em que a América Latina entra no cenário capitalista, com expropriação de suas riquezas pelos países colonizadores, o que possibilitou:

Um aumento do fluxo de mercadorias e a expansão dos meios de pagamento que, ao mesmo tempo em que permitiam o desenvolvimento do capital comercial e bancário na Europa, sustentaram o sistema manufatureiro europeu e propiciaram o caminho para a criação da grande indústria (MARINI, 2011, p. 134)

Além das riquezas expropriadas do território, tem-se a implementação de monoculturas com a finalidade de exportação, já que, diferentemente da demanda necessária para a produção de qualquer mercadoria nos países de capitalismo hegemônico, o consumo do mercado interno no território latino-americano nunca foi considerado. Como exemplo destas monoculturas, pode-se citar a cana-de açúcar, o algodão, o tabaco e, mais tarde na história brasileira, o café. A principal condição trabalho nestas lavouras era a mão de obra escrava, principalmente dos negros vindos da África.

Com a revolução industrial, inicialmente na Inglaterra, os demais países da Europa passam a precisar dos produtos manufaturados vindos da Inglaterra. Desta forma, países que possuíam colônias (Portugal, por exemplo) utilizaram de suas colônias para extrair bens primários que poderiam trocar em bens de consumo. Nestes termos, de acordo com (MARINI, 2011, p. 134):

É a partir de então que se configura a dependência, entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência.

Aspecto que também possui relevância para se entender a relação entre a América Latina e o restante do mundo do capital é que para que ocorra o desenvolvimento industrial é preciso uma sustentação agrícola, (MARINI, 2011). A mão de obra que anteriormente estava empregada na agricultura dos países hegemônicos, com a revolução industrial, se desloca para as cidades e são necessários víveres para manter essa população em prol da produção capitalista. O auge desta “exportação para subsistência” se dá na segunda metade do sec. XIX. Desta forma, recursos de origem agropecuária vindos da América Latina, foram de grande importância para “aprofundar a divisão do trabalho e especializar os países industriais como produtores mundiais de manufaturas” (MARINI, 2011, p.137).

Nos países de capitalismo central, os capitalistas buscam formas de modernizar sua produção a fim de expandir e conseguir se sobressair sobre seus concorrentes e, em conjunto, a burguesia de um determinado país contribui para o crescimento nacional. Já na América Latina, durante o pacto colonial, Fernandes (1975) aponta que o mercado e o modo de produção interno foram supervisionados para que não sofressem qualquer transformação que alterasse o caráter explorador da colonização imposta. Ao contrário, durante este período, as modificações implementadas ocorreram no intuito de otimizar os resultados da exploração e como manutenção da ordem social vigente⁴. Como a vida econômica era voltada para fora, os instrumentos de dominação jurídicos, políticos e econômicos também vinham da metrópole, que, por sua vez, estava subordinada aos ditames do modo de produção capitalista. Ainda sobre a forma de capitalismo desenvolvida na América Latina, Fernandes (1975) afirma que, na contramão do capitalismo concorrencial ocorrido na Europa, tem-se em nosso território um sistema de produção colonial ajustado às colônias de exploração. Neste contexto, a estruturação econômica era norteada da seguinte forma:

1-Preservar o monopólio metropolitano; 2- dar continuidade e aumentar a eficácia das formas de apropriação e expropriação inerentes ao comércio colonial;3-excluir a interferência do mercado na estratificação social e nas relações de poder, ditadas legal e politicamente, com fundamento econômico, através de normas estabelecidas pela Coroa e endossadas pelo consentimento tácito ou explícito dos estamentos privilegiados das colônias.(FERNANDES,1975 p. 48)

⁴ Na sociedade brasileira no período colonial, os proprietários de terra eram os privilegiados e que detinham o poder. A casa grande é um dos símbolos da exploração e escravidão ocorridas neste período e a materialização de poder e status.

Na produção capitalista, quando há um desenvolvimento das forças produtivas e este desenvolvimento leva a uma maior produtividade, o capitalista tenderá a ter um preço de produção inferior ao de seus concorrentes e extrair grandes lucros deste contexto. Contudo, quando há uma desigualdade na produção ou uma nação produz algo que outra não produza ou, se esta produzir, não o faz sem grandes custos, aquela que estiver em melhores condições terá margem para vender seus produtos por um preço superior ao seu valor, estabelecendo assim uma desproporcionalidade na transação, (MARINI, 2011). A América Latina, em relação aos países de capitalismo central, se encontrou nesta desproporção e para:

Compensar a perda de mais-valia, e que, incapaz de impedi-la no nível das relações de mercado, a reação da economia dependente é compensá-la no plano da economia interna [...] através de uma maior exploração do trabalho e não do incremento de sua capacidade produtiva. (MARINI, 2011, p. 147)

Neste contexto, há uma maior exploração da mão-de-obra escrava, no intuito de continuar proporcionando a extração de mais-valia para que este lucro seja dividido pelos agentes externos e internos. Para Marini (2011), as relações de produção capitalistas pressupõem uma apropriação direta da força de trabalho e, neste sentido, a escravidão, inicialmente, vai atender melhor as demandas do capital na América Latina.

As consequências da escravidão na formação social do Brasil é sentida, ainda nos dias de hoje, já que:

O peso do escravismo na sociedade brasileira, marcado de forma deletéria a cultura, os valores, as ideias, a ética, a estética e os ritmos de mudança. O maior exemplo desse peso é a condição do trabalho nas relações sociais e no ambiente cultural brasileiros, carregados até hoje de desqualificação, a qual é definidora da relação entre capital e trabalho no país. (IANNI, 1989, p. 68-69 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 72)

Entretanto, mediante a evolução do capitalismo internacional, torna-se necessário o fim da escravidão, pois o trabalho escravo vai na contramão de um modo de produção pautado na superexploração do trabalho. Assim, entra em cena o trabalhador assalariado, porém, se tratando da particularidade latino-americana, a forma de trabalho assalariada (principalmente vinda da Europa: Itália, Alemanha, Espanha e Portugal para trabalharem nas lavouras de café), vai dividir espaço com trabalho semelhante e/ou escravo. No Brasil, a escravidão foi abolida em 1888, entretanto, os negros ainda continuaram presos a terras alheias. Legislações anteriores⁵ há 1888 foram, de forma gradual, apregoando o fim da

⁵ Lei Eusébio de Queirós de 4 de setembro de 1850 (proibiu a entrada de novos escravos no Brasil), Lei do Ventre Livre de 28 de setembro de 1871 (que “libertou” as crianças nascidas de pais escravos a partir daquela

escravidão. Contudo, “ex-escravos” estavam presos a terra, pois não tinham terras próprias e não houve qualquer assistência por parte da então monarquia para amparo destas pessoas. Uma das particularidades brasileiras, no que diz respeito a tardia abolição da escravatura, “trata-se de uma situação estrutural, que retardou a consciência e a ação política operárias no Brasil, cujas primeiras manifestações como tal datam do início do século XX” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 77). Outro fator digno de nota no trato da escravidão é que, subordinado ao capitalismo hegemônico, o Brasil precisava adequar sua população para atender a demanda do grande Capital: precisava-se de pessoas que fossem produtoras e consumidoras de mercadorias. Na esteira da abolição da escravatura, tem-se a derrocada da monarquia num processo liderado pelas elites e em função destas. Proclama-se a República no Brasil em 1889 através de um golpe de Estado que instala também um militarismo. Numa falsa representação de participação política, as eleições ocorridas eram marcadas por fraudes e o poder político se alternava mediante acordos previamente estabelecidos (exemplo disso a dominação da República do “café com leite”). O país, mesmo declarada sua independência, continuava a ter como marco práticas clientelistas, de favor. Podendo se afirmar que, “a democracia não era uma condição geral da sociedade: estava aprisionada no âmbito da sociedade civil, da qual faziam parte apenas as classes dominantes, as quais utilizavam o Estado nacional nascente para o patrocínio de seus interesses gerais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 74). Fato que também cabe destacar é que a burguesia brasileira não abria espaço para os filhos da classe trabalhadora terem voz e poderes políticos, uma vez que todas as tentativas da classe trabalhadora de se impor nesta ordem era pronta e duramente reprimida pelo Estado.

Diferentemente do processo de constituição da burguesia nos países de capitalismo central, na América Latina não houve uma aliança da burguesia e demais segmentos sociais no intuito de enfrentar um poder superior a estes. A burguesia latino-americana não teve forças para de fato enfrentar a dinâmica de dominação hegemônica, porém, por meio de repressões, manteve o controle da massa de trabalhadores. Apesar disso, ainda assim não foi párea para combater soberanias nacionais externas e nem chefiar uma experiência de capitalismo que fuja ao modelo dependente já implementado. Portanto, inicialmente, Fernandes (1975) diz que “a ordem social competitiva”, - lê-se burguesia -, foi formada por aqueles que detinham privilégios no período colonial juntamente a lideranças de empresas estrangeiras e comerciantes nacionais com a sua riqueza em expansão. Das oligarquias

data) e Lei dos Sexagenários de 28 de setembro 1885 (que tornava livres aqueles que tivessem 60 anos ou mais, contudo, cabia aos proprietários uma indenização a ser paga pelo próprio liberto)

privilegiadas durante a colonização veio a burguesia e, segundo Fernandes (1975, p.50) “aparecem novos grupos de poder burgueses e a configuração de uma sociedade de classes torna-se nítida”. Posteriormente, esta burguesia vai fazer a separação e, ao mesmo tempo, a conciliação entre quais indivíduos estarão submetidos a lógica da mercantilização do trabalho no modo de produção capitalista: os aptos ao mercado de trabalho são vistos de forma positiva, enquanto os que não se inserem neste mercado ficam marginalizados e desta forma são tratados pela sociedade como um todo. Concomitante a isto, (FERNANDES, 1975, p. 63), “o aristocrata se aburguesa e o burguês se aristocrariza”. De outro modo, “a burguesia nascente [...] é fundada no poder do dinheiro e na associação direta com os emissários e representantes estrangeiros dos interesses externos” (FERNANDES, 1975, p. 63). Retomando a narrativa sobre a formação da burguesia e proletariado,

As relações de trabalho assalariado convertem a proletarização em fator de classificação social, iniciando-se aí, concomitantemente, a revolução urbana e a crise na agricultura.[...] enquanto de um lado os setores dominantes das classes alta e média, em processo de consolidação sócio-econômica e política, aceitam o “caráter aberto do sistema” ao nível das elites, as classes baixas e os despossuídos de outro, procuram intensificar a participação econômica, social e cultural, e tentam imprimir-lhe uma significação política. (FERNANDES, 1975, p.64)

Assim, para Fernandes (1975), diante do cenário apresentado, a burguesia teve de se adaptar as evoluções do capitalismo externo bem como absorver seus valores e interesses em detrimento de um projeto de verdadeira revolução nacional. Ainda sobre a constituição da burguesia na particularidade latino-americana, Fernandes (1975, p. 52) afirma que:

A “revolução burguesa” desenrola-se como um dado da estrutura, não como um processo histórico. O “produtor rural” que aceita positivamente sua condição burguesa, o grande ou pequeno comerciante que se orgulha de sua contribuição para o “progresso econômico”, o trabalhador assalariado ou semi-assalariado que pratica a poupança tendo em vista o “enriquecimento” e a passagem para o “mundo dos negócios”, todos compreendem a “necessidade” e as “vantagens” da coexistência do antigo regime dentro do novo. Por isso não lutam contra tal coexistência: vêm na associação com capitais e firma estrangeiros um “fator de progresso” [...]. Tais agentes econômicos protagonizam e lideram a revolução burguesa, porque ela é inevitável, já que não podem fugir às funções transformadoras de uma economia de mercado e às transições que ela impõe, na passagem de um tosco capitalismo mercantilista para um elaborado capitalismo comercial e deste para o capitalismo industrial.

Devido a ligação entre o Brasil e o capitalismo externo, o país bebe da fonte das ideias liberais em alta na Europa, porém, este ideário é adaptado para atender aos interesses da elite nacional, visto que esta tem uma configuração bem diferente da burguesia européia. Uma das adaptações liberais que foi necessária, é a configuração do Estado. O Estado brasileiro se apresenta após a independência como patronalista, clientelista e uma representação de interesses pessoais burgueses.

Com o decorrer do tempo, de uma forma diferenciada em cada país da América Latina, tem-se a modernização de um mercado que dá conta, tanto das demandas de consumo internas, quanto de fazer parte do mercado internacional. Tais modificações se dão, em grande parte, devido “a consolidação do capitalismo industrial na Europa e a emergência de um novo padrão de dominação externa imperialista” (FERNANDES, 1975, p. 50).

O último quarto do século XIX é apontado por Fernandes (1975) como fundamental para a configuração do capitalismo moderno na América Latina. Há transformações no sistema capitalista europeu neste período e os desdobramentos destas transformações chegam ao contexto latino-americano. Novamente, segundo o autor supracitado, há uma simbiose entre a incorporação das novas técnicas voltadas para a expansão da produção capitalista e práticas arcaicas que se arrastam desde a colonização. Outro ponto apontado pelo autor é que, por mais que houvesse uma certa autonomia nacional, em comparação com o contexto colonial, ainda assim a dinâmica econômica foi ditada pelos países de capitalismo central.

Outro fator a ser assinalado acerca do capitalismo vivenciado na América Latina é sobre os mecanismos de controle externos atuarem em conjunto com dinâmicas internas. No intuito de se apropriar de uma parcela maior das riquezas existentes, agentes externos criam alianças com os de dentro de uma forma que fique lucrativo e vantajoso para ambos. Os agentes internos, conforme aponta Fernandes (1975), propiciam as condições requeridas para que os seus aliados externos possam ter êxito em seus empreendimentos, pois os agentes internos associam seu sucesso aos resultados obtidos pelos parceiros externos. Assim sendo, de acordo com Fernandes (1975, p.55), “essa é a ética e a racionalidade do capitalismo dependente” e ainda reforça que um dos fatores que corroboram para tal dependência é essa dinâmica de ajuda mútua que une agentes externos e internos. Assim sendo, o quadro de dependência se dá não devido a uma imposição ou através de violência, mas sim através da capitulação da burguesia nacional. Desta colaboração se perpetua um capitalismo dependente que se renova, apresenta uma aparência autônoma, mas, ao se adaptar às mudanças ocorridas no centro hegemônico, não sai do ciclo de dependência. Entretanto, o fato de estarmos num capitalismo dependente, em que a burguesia se subordina a comandos do exterior, não significa que os burgueses internos são desprovidos de astúcia. Parafraseando (FERNANDES, 1975, p.59), assim “como as burguesias da Europa e dos Estados Unidos, elas envolvem os interesses nacionais e usam o Estado para atingir seus fins”. Diante disso, fica evidente que a burguesia nacional manipula o Estado a fim de materializar seus intentos.

Outro fator a se levar em consideração sobre a formação brasileira dentro de um contexto de colonialismo que avançará a um capitalismo dependente, é o fato de que economia, sociedade e cultura são elementos que estão intrinsecamente interligados. Há uma relação de reciprocidade, pois o mercado econômico capitalista necessita de uma sociedade estratificada para uma divisão social do trabalho e os resultados disso influenciarão diretamente a cultura, política e formação que o indivíduo terá. Diante desta ligação entre economia e sociedade e o contexto de capitalismo a nível mundial, as mudanças ocorridas nas hegemonias provocam mudanças no caráter de capitalismo dependente.

Historicamente, no contexto brasileiro, mudanças no exterior dão lugar também para adaptações internas. Um dos reflexos da modernização no exterior é que um sistema de produção como o colonial é considerado arcaico e precisa ser substituído. Entretanto, essa “substituição” se dá numa combinação da introdução de novos elementos e manutenção de práticas do período colonial. Isso é elucidado melhor por (FERNANDES, 1975, p. 62) quando aponta que:

As relações de trabalho de origem colonial serviram de suporte ao tipo de acumulação originária de capital que iria alimentar a eclosão do mercado capitalista moderno, a inclusão direta do mercado mundial e o esquema de produção-exportação-importação[...]. No período em que a revolução comercial acelera a modernização interna, as relações de trabalho de origem colonial passaram a ser um entrave à expansão interna do mercado[...]. No período em que se inicia a revolução industrial, essa tendência se acentua e pelo menos as regiões, os setores econômicos e as classes sociais dotados de maior vitalidade ajustam-se a relações de trabalho que normalizam os padrões puramente capitalistas de mercantilização do trabalho. Ficam bolsões variavelmente isolados dessa tendência e regiões, setores econômicos e classes sociais que, por falta de vitalidade, se convertem nos focos internos de dependência e subdesenvolvimento.

Nos estágios citados, - período colonial, revolução comercial e revolução industrial -, não houve uma ruptura completa com o modo anterior, há uma incorporação do arcaico ao que é posto de novo. Desta forma, aparenta-se uma modernização e progresso, porém, estruturalmente há a “persistência de estruturas sócio-econômicas herdadas do passado com a formação de estruturas sócio-econômicas novas” (FERNANDES, 1975, p. 62).

Para Fernandes (1975), a partir da segunda guerra mundial, há uma intensificação da expansão de inserção da América Latina ao mercado internacional, processo este que se concretizará com a transferência da liderança da revolução industrial das burguesias nacionais para as empresas estrangeiras. Desta forma, a relação de dependência se aprofunda ainda mais e, no intuito de manter sua dominação, hegemonias internacionais se utilizaram de rigidez política bem como a militarização dos Estados. Portanto, as modernidades implantadas no Brasil pós-guerra foram marcadas por negatividades representadas pelas ditaduras.

Como já dito anteriormente, as mudanças no cenário internacional norteiam mudanças internas. Portanto, as crises ocorridas no exterior levam o Brasil a moderar a produção voltada para o mercado externo⁶ e desloca sua atenção para a incipiente indústria. Dentre vários fatores, a abundante mão-de-obra brasileira é um dos elementos que levam ao desenvolvimento da indústria, que quando a Europa sai da crise e se apresenta com capitais excedentes⁷, procura na América Latina formas de aplicar este capital de uma forma lucrativa que não seria possível dentro do contexto Europeu. Interessa às potências imperialistas conceder créditos e maquinário aos latino-americanos, para assim valorizar capitais e mercados e dar continuidade a aquisição de superlucros. Foi de interesse da elite brasileira essa injeção de capitais e tecnologias em nosso território e isso estreita ainda mais as relações de cordialidade estabelecidas entre a burguesia interna e mecanismos internacionais. Assim, induzidos por ideários externos, o Brasil compra o discurso de que os problemas sociais e econômicos vivenciados pelo país estavam ligados ao atraso tecnológico e que para a superação de tais problemas era necessário modernizar o país. Isto posto, na década de 1950 tem-se programas de cunho desenvolvimentistas, cujo interesse era de levar a cabo a modernização pregada como essencial. Entretanto, num contexto de euforia em prol da modernização e de concentração de poder e renda, a massa de trabalhadores vivia com salários baixos e pouca qualidade de vida, vida esta muitas vezes ligadas a cidades que passavam por intenso processo de urbanização sem qualquer tipo de planejamento, o que culminou posteriormente na constituição das favelas. Os trabalhadores tinham de conviver também com um Estado burocrata e repressor, mero fantoche de interesses políticos e econômicos que pouco levava em consideração as reais necessidades da população. O trabalhador, tendo sua força de trabalho com única moeda de troca, foca no trabalho como forma de subsistência e não tem oportunidades de acesso a educação. Tal fato é favorável as elites, já que o Estado, como representante destas, pouco faz para mudar a realidade destes trabalhadores, visto que o acesso a educação de qualidade, conseqüentemente poderia levar a uma maior articulação de classe. Este cenário precário da classe trabalhadora se dá, pois, no modo de produção capitalista, a riqueza e a miséria estão ligadas: o movimento de

⁶ A crise mundial afeta a venda do café e, conseqüentemente, a economia brasileira. Com a baixa no preço do café a economia brasileira teve de adaptar-se ao contexto da crise e passa a investir na indústria. Não é desnecessário ressaltar que as elites rurais cafeeiras serão de grande importância no processo de industrialização e desta forma conseguem manter seu status quo.

⁷ Tais capitais excedentes devem-se em grande parte a comercialização de bens duráveis no centro do capital, aliados a uma lógica de consumo por parte dos trabalhadores. Essa afirmativa não só levará a uma estabilização da economia como também a geração de grande massa de capital excedente.

desenvolvimento que trará riqueza para poucos será o mesmo que deixará na pobreza muitos trabalhadores. Neste contexto de incremento de capitais e tecnologia:

A industrialização latino-americana corresponde assim a uma nova divisão internacional do trabalho, em cujo marco são transferidas para os países dependentes etapas inferiores da produção industrial (observe-se que a siderurgia, que correspondia a um sinal distinto da economia industrial clássica, generalizou-se a tal ponto que países como o Brasil já exportam aço), sendo reservadas para os centros imperialistas as etapas mais avançadas (como a produção de computadores e a indústria eletrônica pesada em geral, a exploração de novas fontes de energia, como a de origem nuclear etc.) o monopólio da tecnologia correspondente (MARINI, 2011, p.167)

Embora a população, no geral, tenha comprado a ideia de que este projeto desenvolvimentista era necessário, um dos rebatimentos deste processo é que o incremento da tecnologia no contexto latino-americano levou a “diminuição da população operária paralelamente ao crescimento da população que se dedica a atividades não produtivas, às que correspondem aos serviços” (MARINI, 2011, p.168).

Dando continuidade ao projeto desenvolvimentista no Brasil, os governos ditatoriais instaurados, a partir de 1964, fizeram obras como hidrelétricas e rodovias no sentido de tornar viável a industrialização do país e atrair investimentos estrangeiros. Durante este período aconteceu o chamado “milagre brasileiro”, um boom na economia do país, mas que não modificou estruturalmente a vida dos trabalhadores brasileiros, embora tivesse potencial para fazê-lo. O regime ditatorial tinha, no aparato estatal, um representante dos seus interesses, o que só muda na década de 1980, quando entra em crise os planos econômicos propostos, aumentasse a inflação e também porque a população passou a se organizar para cobrar a redemocratização do Estado.

Na década de 1990, em conformidade com a adesão do neoliberalismo a nível internacional, há uma maior abertura da economia brasileira. No governo Collor, com o objetivo de manter o Brasil nas relações internacionais, apesar do grande problema da inflação, há a privatização de muitas estatais, tendo a Vale como um grande exemplo das privatizações que contribuíram para retirar mais riquezas do país. Há também neste período, no processo de abertura da nação, diminuição das tarifas para importações.

Ao analisar brevemente como o modo de produção capitalista, em sua busca incessante pelo lucro, se relaciona com a América Latina e com o Brasil, fica notório que

[...] o subdesenvolvimento social, cultural e político agrava as incongruências e as tensões do subdesenvolvimento econômico. Não há como se defender uma ordem social que não atinge nunca os níveis de eficácia, que se definem institucionalmente segundo padrões permanentemente inatingíveis (FERNANDES, 1975, p. 64).

Desta forma, o modo de produção capitalista bem como a forma de sociabilidade que este estabelece é incompatível com o estímulo às potencialidades humanas que vão além do viés econômico.

1.3- A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS: O BRASIL EM FOCO

Com o intuito de produzir uma análise crítica, é necessário “situar e analisar os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.38). Assim sendo, é preciso estudar as políticas sociais não como um fato isolado, mas pertencentes a uma totalidade dentro do modo de produção capitalista e das formas de sociabilidade da sociedade burguesa. Dito isso, segue-se um breve apanhado da trajetória das políticas sociais no contexto mundial e na particularidade brasileira.

Sociedades pré-capitalistas assumiam algumas responsabilidades de cunho social pautadas na filantropia e na caridade, mas não o faziam como uma forma de garantir o bem social das pessoas ou fazer alguma mudança estrutural na sociedade. Isso era feito para manter a ordem e punir aqueles que eram taxados como “vagabundos”. Só se pode falar em políticas sociais quando se tem a presença do Estado mediando processos de luta de classes.

Desde a proclamação da República em 1822, a administração do país é marcada pela “ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos dos cidadãos por parte das elites econômico-políticas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.73). Essa realidade vai se apresentar ao longo da trajetória histórica do país e terá grande influência sobre os moldes da política social no Brasil.

A constituição da política social no Brasil não seguiu a “via clássica” pela qual passaram os países de capitalismo central. Adaptado a realidade brasileira e moldado pelo escravismo vivenciado, não houve no Brasil do século XIX um despertar da classe trabalhadora como classe em si, uma organização em sindicatos a fim de organizar a luta em prol de melhores condições de vida e trabalho. De acordo Behring e Boschetti (2009), as múltiplas manifestações da “questão social” se acentuaram, principalmente após o término da escravidão, dada a dificuldade de inserção dos libertos, porém, tal fato só será problematizado enquanto questão política considerando a mobilização do movimento operário no século XX. Nas primeiras décadas do século XX, surgem as primeiras legislações de cunho trabalhistas como resultado da articulação da classe trabalhadora.

Ao analisar a trajetória da política social no Brasil, as autoras Behring e Boschetti (2009) afirmam que, até a década de 30 do século XX, as legislações relacionadas a regulamentações trabalhistas foram esparsas e destinadas a categorias bem específicas de trabalhadores, categorias ligadas ao funcionalismo público e a setores estratégicos da produção. Tais categorias estavam diretamente ligadas a exportação de café e, portanto, não era interessante que estas parassem de produzir. Diante deste contexto e mediante a luta da classe trabalhadora, ocorre a regulamentação de tais legislações.

Na realidade brasileira, os direitos sociais, bem como a constituição das políticas sociais, apresentam uma dualidade: ao mesmo tempo que são expressões da articulação e luta de classes, são também a materialização da dominação, manipulação e concessão por parte da classe burguesa. Behring e Boschetti (2009) chamam a atenção para o fato de as políticas sociais serem utilizadas como concessões e forma de controle da classe trabalhadora em meio as ditaduras, fazendo com que ocorra a ampliação dos direitos sociais num contexto de restrição dos direitos políticos. Nesta dinâmica, as políticas sociais são utilizadas como uma forma de manipulação pelos governos ditatoriais⁸, ao serem usadas como moeda de troca para mascarar a violência e a arbitrariedade com as quais o Estado brutalizava a população.

Como parte constituinte da sociedade brasileira, tem-se a noção de que direitos sociais perpassa pela lógica da tutela e do favor, como, por exemplo, o jargão de que Getúlio Vargas foi “o pai dos pobres”. Outro fator sobre a política social brasileira, foi a grande distância entre “a definição dos direitos em lei e sua implementação real” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 79), característica esta que se mantém até os dias atuais. Ainda sobre as políticas sociais, segundo Couto (2015):

Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas (COUTO, 2015, p. 666 *apud* COUTO, YAZBEK & RAICHELIS, 2012, p. 55)

Diante da análise, fica claro que não há política social sem luta de classes. Nesse quesito, o início do século XX vai ser importante na organização da classe trabalhadora brasileira inicialmente com o reconhecimento da organização sindical em 1907. Nas primeiras décadas do século XX, há o atendimento de requisições trabalhistas, tais como a redução da jornada de trabalho em 1911 e a criação em 1923 das Caixas de Aposentadorias e Pensão (CAPs). Essas CAPs em conjunto com os IAPs (Instituto de Aposentadoria e Pensão) foram

⁸ Behring; Boschetti (2006) apontam que as políticas sociais se expandiram nas ditaduras estabelecidas de 1937-1945 e 1964-1984.

as formas iniciais de previdência social brasileira (BEHRING; BOSCHETTI, 2006), ainda que para setores estratégicos. A forma displicente, sem responsabilidade com a qual o Estado brasileiro lidou com as requisições por direitos/políticas sociais foi espelhada no pensamento liberal europeu.

Como o pensamento liberal europeu teve influência na forma como o Estado brasileiro lidou com as requisições dos trabalhadores, é importante analisar brevemente o ideal liberal, haja visto que este teve rebatimentos na forma de se pensar a política social brasileira. Neste contexto, as ideias liberais, que predominam desde meados do século XIX até os anos 30 do século XX, tem como fundamento o trabalho como mais uma mercadoria e a regulação do trabalho e das relações sociais pela “mão invisível do mercado”. O liberalismo, sustentado principalmente pelas formulações David Ricardo e Adam Smith, defende um modo de vida produtivo e uma sociedade em que cada indivíduo busque o seu bem-estar e o de sua família através do trabalho. Desta forma, através do crescimento econômico de cada indivíduo o grupo estaria numa condição favorável e isso se aplicaria à sociedade como um todo. O Estado, nesta concepção, pouco deveria intervir na economia, deveria limitar-se a garantir uma base legal para que o mercado regulasse as relações e daí viria o bem-estar de todos. É digno de nota que os defensores do liberalismo não desejavam uma ausência total do Estado, seu ensejo era que este ficasse sob controle não intervindo diretamente na economia, mas criando mecanismos para o livre mercado e, por extensão, a legalização da exploração dos trabalhadores submetidos a extração da mais-valia.

Um outro sustentáculo do liberalismo é tentar inculcar a crença na utopia do desejo “natural” dos indivíduos de prosperar e pautar neste fato o bom ordenamento da sociedade. Trocando em miúdos, diferentemente do que acontecia sob o Estado absolutista no Estado Liberal, tem-se a propagação de que o trabalhador vai laborar para conseguir melhores condições de vida e/ou enriquecer a ele e sua família e não para sustentar o parasitismo do Estado. Assim sendo, para que o Estado não tenha ganas de se tornar parasitário, fala-se de um controle vindo da sociedade civil.

A fim de apoiar este arcabouço ideológico, os estudos sobre seleção natural de Charles Darwin são aplicados à sociedade. Darwin desenvolveu um trabalho que teve como consideração a evolução das espécies através da sobrevivência do ser que melhor se adaptasse às condições de vida de um determinado meio natural. Aqueles que não se adaptassem acabariam desaparecendo da natureza. Ao se pensar na sociedade, as pessoas deveriam se adaptar à lógica de trabalharem no intuito de prover melhores condições para si e sua família.

Aqueles que não conseguissem fazê-lo, não estavam aptos a sobreviver na sociedade e ações tomadas pelo Estado para subsistência desses indivíduos interromperia o “curso natural” da seleção natural dentro da sociedade. Tanto foi assim que, na França, as intervenções estatais foram chamadas pelos liberais contrários a tal intervenção de Estado-Providência, desejando fazer alusão a uma providência divina que interferiria no curso natural das coisas, como mencionado anteriormente.

Aliado ao pensamento exposto acima, houve a interação com as ideias de Malthus. Nos seus estudos sobre a população, Malthus chegou a conclusão de que haviam muitas pessoas “pobres” e que os recursos naturais não eram suficientes para todos. Dessa forma, as políticas sociais seriam administradas apenas como um paliativo mínimo e a cargo da caridade. Tais teorias fortaleceram o modo de produção e legitimaram a exploração dos trabalhadores, utilizando o, cada vez mais crescente, exército industrial de reserva para pressionar os salários para baixo, se valendo das leis do mercado referentes a oferta e procura.

Outro aspecto que influencia as condições de vida dos trabalhadores sob o liberalismo é que os teóricos liberais acreditavam que a livre competição proporcionava iguais oportunidades para todos. Isso só fazia com que o investimento em políticas sociais fosse duramente criticado. Também se acreditava que a miséria era natural e fruto da falta de moral e esforço individual e, desta forma, um investimento em políticas sociais estimularia o ócio e o desperdício, características essas incompatíveis com uma sociedade de mercado, (BEHRING; BOSCHETTI, 2009). Tal pensamento foi implementado na realidade brasileira no trato dado aos libertos da escravidão e seus descendentes. Sem se considerar os séculos de escravidão vividos no país, os negros foram abandonados à própria sorte sem qualquer assistência por parte do Estado e, conforme as ideias liberais, eram responsáveis pelo seu bem-estar e de sua família.

A crise de 1929 lança luz na contradição do pensamento de que a “mão invisível” que regularia o mercado e produziria o bem-estar de todos, tanto dos capitalistas quanto da classe trabalhadora. Através das muitas lutas dos trabalhadores, juntamente ao salto econômico dos anos dourados, os países de capitalismo central passam pelas experiências diversas do Welfare State. Durante este período, há um incremento das políticas sociais na Europa tanto como fruto da luta de classes quanto como um mecanismo de controle das crises cíclicas do capitalismo. Um dos motivos pelos quais as experiências de Welfare State se tornaram

possíveis foi através do keynesianismo- fordismo⁹ ocorrido nos países de capitalismo central. Embora o Estado tenha incorporado algumas demandas da classe trabalhadora neste período, não se consegue chegar ao centro da questão social e da desigualdade presente.

Marco para a forma previdenciária adotada no Brasil, foi a implementação das políticas sociais na Alemanha, através da lógica do seguro¹⁰, que se iniciam em 1883 sob o governo do chanceler Otto Von Bismarck. Bismarck instituiu um seguro saúde nacional obrigatório e este atendeu a categorias específicas da classe trabalhadora. Para se ter acesso aos serviços segurados, era necessária uma prévia contribuição do trabalhador. O Estado garantiria proventos em caso de incapacidade para o trabalho, mas tais pagamentos eram proporcionais à contribuição efetuada e a cobertura era para o contribuinte direto e sua família. Os seguros eram financiados pela contribuição do trabalhadores e empregadores mediante desconto em folha salarial, sua gerência se dava através dos contribuintes e era organizada por meio da organização de “blocos” de risco social, a exemplo, blocos de aposentadoria, seguro-saúde (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.66). Espelhados neste modelo, os IAPs vão se expandir na década de 1930 orientados pela lógica do seguro e cobrindo riscos ligados a perda de capacidade de trabalho, só que de uma forma pouco uniforme e, novamente, para categorias estratégicas.

Como apontado no item anterior, no sentido de compensar a transferência de valor que ocorreu entre o Brasil, enquanto participante de um capitalismo dependente, e demais países de capitalismo “clássico” com o qual o país negociou, houve uma superexploração da força de trabalho (inicialmente escrava de depois assalariada, mas ainda com fortes laços ligados a servidão). Desta superexploração veio um aumento da extração da mais-valia, que foi dividida entre agentes internos e externos. Sobre esta divisão, Marini (2011) aponta que esta mais-valia foi apropriada pelo capital privado interno, pelo capital externo e pelo Estado. A parte apropriada pelo Estado, soma-se também a que este recolhe de forma indireta através de tributações, que em sua maior parte são pagas pela própria classe trabalhadora (o que constitui um “duplo” roubo: a classe trabalhadora é expropriada da mais-valia que produz com seu trabalho e é expropriada através dos impostos recolhidos pelo Estado).

⁹ O keynesianismo e o fordismo, associados, constituem os pilares do processo de acumulação acelerada do capital no pós-1945, com forte expansão da demanda efetiva, altas taxas de lucro, elevação do padrão de vida das massas no capitalismo central, e um alto grau de internacionalização do capital, sob o comando da economia norte-americana, que sai da guerra sem grandes perdas físicas e com imensa capacidade de investimento e compra de matérias-primas.(BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.88)

¹⁰ Para acessos a políticas sociais norteadas pela lógica do seguro, é necessária uma prévia contribuição.

A mais-valia apropriada pelo Estado foi utilizada no projeto de industrialização do país para que este se adequasse a dinâmica do capital. Assim sendo, O Estado investe em obras de infraestrutura no intuito de tornar viável todo o processo de desenvolvimento em voga. As ditaduras implementadas vão aprofundar este processo bem como tomam as rédeas no que diz respeito a controlar e reprimir mediante clara violência a população e movimentos sociais que questionavam a ordem vigente e se está seria mesmo a única possibilidade para o país. A mais-valia apropriada pelo Estado tem três destinações principais:

financiar o processo de acumulação a partir de frentes diversas, tais como investimento em estrutura, subvenções financeiras ao capital internacional, isenção ou redução de impostos, manipulação de preços, etc; pagar a dívida externa e seus juros, bem como os empréstimos realizados, dividendos diversos e amortizações, enviando assim parte considerável do excedente diretamente aos países centrais; e , finalmente, sustentar o financiamento de precários mecanismos de proteção social, a segurança pública e demais investimentos na reprodução social internamente. (PAIVA; ROCHA; CARARO, 2010, p.164)

Devido a toda expropriação que é feita da mais-valia, os recursos estatais destinados ao financiamento de políticas sociais são baixos. Desta forma, as políticas sociais não são uma mera concessão, uma estratégia da classe burguesa (embora tenham também este caráter contraditório) a dominação das massas. Os direitos sociais e as políticas sociais materializadoras destes, foram conquistados a duras penas, à base de muita luta por parte da classe trabalhadora. Tais lutas foram de extrema necessidade na América Latina pois na nossa particularidade, as contradições e explorações inerentes ao modo de produção capitalistas ocorreram de modo intenso.

Se utilizando os recursos expropriados dos trabalhadores, ao invés de fazer uma redistribuição de renda, o Estado regulamenta legislações de cunho social. O Governo Vargas trouxe importantes regulamentações nas legislações trabalhistas: a criação do Ministério do Trabalho em 1930 e da Carteira de Trabalho em 1932. A Carteira de Trabalho é implantada como um instrumento de cidadania (BEHRING; BOSCHETTI, 2009) e conferiu direitos para a categoria de trabalhadores incorporados ao trabalho formal mediante carteira assinada (forma mantida até os dias atuais). Neste respeito, as autoras mencionadas anteriormente, assinalam que uma das características do desenvolvimento social brasileiro é “seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridgiana” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.106). Ainda na Era Vargas tem -se a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública visto que até os anos 1930 não havia uma política de saúde nacional e a partir deste período a saúde passa a ser composta pela saúde pública e a medicina previdenciária(relacionada aos segurados aos IAPs), em relação a saúde

médico-hospitalar esta foi gerida pelo de forma privada e/ou filantrópica (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). No que diz respeito a assistência social por parte do Estado esta entra em cena em 1942 com a criação da Legião Brasileira de Assistência. Esta instituição foi inicialmente constituída para atender a famílias de soldados brasileiros participantes na Segunda Guerra, gerida pela primeira dama Darci Vargas¹¹, posteriormente haverá uma articulação com entidades privadas, mas o caráter representado por esta instituição só vai se alterar com a CF1988. Em 1943 há também a criação da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) que foi outro marco em termos de legislações trabalhistas fruto da articulação e luta constante dos trabalhadores.

De maneira a dar continuidade ao processo de industrialização no país, a campanha de Kubitschek tinha como slogan de crescimento do país de “50 anos em 5”. Esse processo de crescimento vai extenuar ainda mais a classe trabalhadora visto que serão dela os braços a por a mão na massa para o referido desenvolvimento. A saber:

Esse processo de salto para adiante na economia brasileira acirrava a luta de classes, pois implicava o aumento numérico e a concentração da classe trabalhadora, com suas consequências em termos de maior organização política e consciência de classe. Nesse período também crescem as tensões no campo, com a organização das Ligas Camponesas, em função da inexistência de uma reforma agrária consistente e da imensa concentração da terra. Também cresce a tensão entre as camadas médias urbanas, com destaque para os estudantes universitários e suas reivindicações pela ampliação do ensino público superior (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.110)

Marco também do reconhecido da responsabilidade e assistências aos trabalhadores por parte do Estado são a separação¹² dos Ministérios da Saúde e Educação em 1953, da criação de IAPs que abrangem outras categorias de trabalhadores, a Lei Orgânica de Previdência Social (1960) e da Previdência Rural (1963). Para as autoras Behring e Boschetti (2009), o período compreendido entre o fim da Era Vargas até o início da ditadura de 1964, a expansão das políticas sociais ocorreu de forma “lenta e seletiva, marcada por alguns aperfeiçoamentos institucionais” (2009, p.110)

No contexto da ditadura iniciada em 1964, o Brasil vivia a expansão do fordismo, adaptado a particularidade brasileira, portanto há uma maior taxa de mais-valia alimentada pelo consumo de bens duráveis. Tal dinâmica propicia uma expansão da cobertura da política social “conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão de direitos sociais em meio a restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o

¹¹ A gerência da LBA pela primeira dama Darci Vargas evidencia o caráter de tutela, clientelismo e favor do atendimento dado as famílias envolvidas e da relação entre Estado e sociedade como um todo (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

¹² Em 1953 foram separados os Ministérios da Saúde e Educação a fim de alcançar melhorias, mas em 2019, o governo de Jair Bolsonaro retrocede ao fazer a junção de ministérios.

aparato varguista” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 135). Nos governos ditatoriais a “questão social” é tratada com assistência e repressões violentas, numa tentativa de criar uma permuta implícita: a submissão ao regime em troca de maior assistência e políticas sociais. Tratando diretamente de reformas institucionais ligadas as políticas públicas, ocorre a:

Unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966[...]. Em 1967, os acidentes de trabalho passam também para a gestão do INPS[...]. A previdência foi ampliada para os trabalhadores rurais, por meio do Funrural[...]. A cobertura previdenciária também alcançou as empregadas domésticas (1972), os jogadores de futebol e os autônomos (1973), e os ambulantes (1980). Em 1974, cria-se a Renda Mensal Vitalícia para os idosos pobres[...]. O Ministério da Previdência e Assistência Social foi criado em 1974, incorporando a LBA, a Fundação Nacional para o bem-estar do Menor (Funabem, criada em 1965)- que veio a substituir o antigo SAM extinto em 1964, sem necessariamente alterar seu caráter punitivo, mantido no Código de Menores de 1979-, a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). Esse complexo se transformou, com uma ampla reforma administrativa, no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), em 1977, que compreendia o INPS, o Instituto Nacional da Assistência Médica (Inamps) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (Iapas)[...]. A ditadura impulsionou uma política nacional de habitação com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 136-137).

Durante a ditadura houve também o estímulo, a fim de criar nichos lucrativos para o capital estrangeiro, para formas de saúde, previdência e educação privadas. Assim, como forma de acesso as políticas sociais, havia a modalidade para quem podia ou não pagar. Ainda hoje, temos presente essa herança vinda da aliança feita entre a ditadura e o capital estrangeiro: o acesso a políticas sociais mediante pagamento, digo mais: tem-se atualmente a crença de que serviços pagos são melhores que os estatais, gratuitos. Isso fica bem claro na infinidade de modalidades de planos de saúde no mercado, a valores que “cabem em todos os bolsos”. Portanto, num contexto de restrição de direitos civis e políticos, em conformidade com Couto (2015), a construção da política social é marcada por “pré-conceitos” vindos da sociedade, o que vai conferir uma política com vinculações ao assistencialismo.

Diante da constatação de que os lucros do dito “milagre brasileiro” não seriam distribuídos para a população, e diante também da insatisfação com o regime militar, há uma articulação dos trabalhadores e movimentos sociais para a redemocratização do Brasil. Contudo, na particularidade brasileira, as elites dominantes têm por cultura controlar processos históricos que podem levar a uma verdadeira mudança no regime e desta forma, essas elites controlaram a massa para que o processo de redemocratização não ultrapassasse uma esfera que colocasse em xeque o status quo das elites.

Embora o Brasil tenha avançado para um Estado democrático, promulgado uma Constituição em 1988 em que as lutas e almejos dos trabalhadores em prol de direitos sociais

tenham sido reconhecidos o país, bem como o restante da América Latina, saia da ditadura mergulhado em dívidas, com altos índices de inflação e se adequando a implementação da ideologia neoliberal. Este endividamento veio acompanhado de mudanças, para pior, na vida dos trabalhadores:

Os efeitos da crise do endividamento foram muitos: empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; crise dos serviços sociais públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição à não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.139)

Sobre o processo de redemocratização, saliento que a CF 1988, expressou a luta de classes e a manutenção de velhas práticas incorporadas a instituição de um novo processo. No que diz respeito a luta de classes e a inserção na CF de expressões de lutas dos trabalhadores, estão os avanços no campo da seguridade social e da instituição de direitos humanos e políticos. Tem-se a adição de uma “reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional de soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; e reforma agrária” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 141). No que diz respeito a manutenção de velhas práticas tem-se a “ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil [...] manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 142). As autoras Behring e Boschetti (2009, p. 145) apontam algumas inclusões, além de um Sistema Único de Saúde norteador pela lógica Beveridgiana, na CF 88:

na política previdenciária, além da inserção numa lógica de seguridade, em especial no que se refere ao financiamento, houve uma ampliação de direitos: da licença-maternidade de 120 dias, extensiva aos trabalhadores rurais e empregadas domésticas; do direito de pensão para maridos e companheiros; e da redução do limite de idade- 60 anos para homens e 55 para mulheres para acesso à aposentadoria; da indexação dos benefícios ao salário mínimo.

A partir dos anos 90 do século XX, o Brasil se vê num conflito: a contradição da implementação dos princípios da CF 1988 com os ideais da ideologia neoliberal, cuja implementação é pressionada pelos mecanismos e economia externa do mundo do capital. Há neste período ajustes fiscais e privatizações em prol da busca por uma estabilização da economia. Neste contexto de embate, os princípios de universalidade contidos na Constituição vão de encontro ao “trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.156).

Num contexto de reestruturação produtiva diante das exigências do neoliberalismo, as relações trabalhistas ficam cada vez mais fragilizadas e informais, o que faz com que cada vez mais trabalhadores não consigam se inserir no mercado de trabalho e precisem de assistência do Estado. Ao recorrerem às políticas sociais para subsistência, se deparam com políticas focalizadas, seletivas e restritivas em seu acesso. Este é o panorama da estruturação da política de Assistência Social, com regulamentações que tornarão possível a materialização dos direitos sociais. Chegamos então ao ponto onde, mediante o orçamento conseguido em tempos de constantes ajustes fiscais, o Cadastro Único será utilizado como ferramenta para acesso a uma gama de direitos sociais.

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A MATERIALIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: UMA ANÁLISE SOBRE AS CONTRADIÇÕES DE SUA ESTRUTURA

Diante da ofensiva neoliberal, os recursos vindos do Estado são disputados tanto pelo sistema capitalista de produção quanto pelos trabalhadores. Os capitalistas, guiados pela lógica do mercado e da aquisição de lucros, pressionam para que o fundo público seja utilizado de forma a dar continuidade à reprodução do capital, através de políticas de auxílio econômico para representação no mercado financeiro. Já os trabalhadores, reivindicam que os recursos do Estado sejam utilizados para promover melhores condições de vida e materialização dos direitos sociais por meio das políticas sociais. Assim sendo, em volta da destinação do fundo público está expressa o embate entre as classes sociais.

Num contexto de “reforma” do Estado brasileiro, os investimentos em políticas sociais são baixos, com políticas caracterizadas por serem pontuais e compensatórias, sem conseguirem modificar a estrutura da desigualdade social no país. Tal realidade se faz uma vez que não se pode dissociar o orçamento destinado à seguridade social do contexto econômico nacional e mundial.

A Seguridade Social está definida no art. 194 da Constituição Federal como um "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social" (Constituição Federal/1988).

2.1 A DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A Seguridade Social, instituída pela Constituição de 1988, foi um marco na proteção social do país e materializou as muitas lutas do povo brasileiro. Para que tal sistema se efetivasse, foram previstos mecanismos de arrecadação próprios para dar conta da demanda vinda deste sistema de seguridade social. No que diz respeito ao financiamento, houve uma ampliação das formas de arrecadação para custeio da seguridade, podendo citar o emprego de impostos recolhidos da sociedade, contribuições sociais específicas estipuladas bem como através de descontos na folha de pagamento, dentre outras formas de arrecadação. Tais formas de arrecadação estão fundamentadas na CF 1988 que prevê diversidade nas bases de arrecadação para custeio da seguridade. Para organizar o sistema de seguridade social, é

necessário um orçamento para “garantir” os recursos vindos da União. No entanto, não há nenhuma novidade quanto a isso no Brasil, nem tudo o que foi previsto na Constituição é de fato cumprido. Portanto, há margens para desvio de recursos destinados à seguridade social para pagamento da dívida pública, por exemplo.

Além de estipular diferentes bases de financiamento para a seguridade, a CF 1988 especifica ainda mais como se dará este financiamento:

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: i) do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários, o lucro, a receita ou o faturamento; ii) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social; iii) sobre a receita de concursos de prognósticos; e iv) do importador de bens ou serviços do exterior (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art.195)

Boschetti e Salvador (2009) apontam ainda que em continuidade ao mesmo artigo da Constituição citado anteriormente, nos seus parágrafos

explicita-se que são também fonte de recursos da previdência as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constantes nos respectivos orçamentos. As outras fontes de custeio são: contribuição de segurados individuais, dos clubes de futebol profissional, do empregador doméstico, do produtor rural, parte da arrecadação do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições (Simples) e a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF¹³). (BOSCHETTI; SALVADOR, 2009, p.5)

Tal discussão sobre as formas de financiamento da seguridade se faz necessária uma vez que o fundo público é um espaço de disputas. Em contexto de crise de capital, o fundo público é uma das principais formas de financiamento da economia do capital. Desta forma, os trabalhadores, movimentos sociais, sindicais, dentre outros comprometidos com a luta de classes, precisam lutar para que recursos vindos deste fundo público sejam utilizados para financiar e ampliar as políticas sociais. Nesta perspectiva, apresenta-se novamente a dualidade das políticas sociais: contribuem para a manutenção da ordem capitalista ao tornar possível o consumo e, desta forma, são utilizadas como resposta à crise e em momentos de recessão do Capital. Por outro lado, as políticas sociais são campo de disputas e proporcionam aos trabalhadores melhores condições de vida e trabalho.

Esse fundo público alvo de interesse tanto do capital quanto da classe trabalhadora, é fruto também da expropriação dos trabalhadores. Digo isso, pois este é formado da mais-valia subtraída dos trabalhadores, através dos impostos que incidem sobre o consumo, por meio das contribuições previdenciárias, dentre outras formas que o Estado juntamente ao sistema de

¹³ Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) foi extinta em 2007.

produção capitalista encontra para expropriarem os trabalhadores. Assim, para Salvador & Teixeira (2014, p. 16)

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das políticas públicas, pelo uso da suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público (Salvador , 2012a; 2012b).Umas das principais formas da realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida, portanto, conforme Behring (2010), é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções.

Já o orçamento público é definido como o

[...] instrumento de que dispõe o poder público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios (PISCITELLI, TIMBÓ E ROSA, 2006, p. 22 apud SALVADOR & TEIXEIRA, 2014)

Apesar da definição tecnocrática do que vem a ser o orçamento público, ele é mais do que o exposto. O orçamento público representa as disputas políticas, pois a forma como é empregado vai demonstrar o grau da articulação dos trabalhadores frente a ofensiva do Capital. Através do orçamento público é possível vislumbrar, por exemplo, sobre quem recai as tributações para sua arrecadação e qual parcela da população se beneficia dos gastos previstos neste orçamento. Demonstra também o investimento ou não do Estado em políticas sociais e se a sociedade se desenvolveu a partir de tais investimentos, análise esta que deve ser feita para além da renda como critério para mensurar o crescimento da população. Portanto, a porcentagem do orçamento público que será destinado para fins econômicos ou sociais vai expressar o grau de tensão e reivindicações por melhores condições de vida para as pessoas.

Neste contexto, o Estado brasileiro, - embora tenha se comprometido, por meio da Constituição, com um sistema de seguridade abrangente para seus cidadãos-, tem como prioridade sua inserção na dinâmica internacional. Por este motivo os governantes brasileiros se empenham em pagar a dívida pública em detrimento dos investimentos que poderiam realizar em prol das políticas sociais. Os dados confirmam a afirmação: “No período de 2008 a 2012, excetuando o ano de 2011, os gastos com pagamento de juros e amortização da dívida permaneceram acima de $\frac{1}{4}$ do valor total do orçamento chegando, em 2012, a apropriar-se de 32,12% do montante total de recursos do orçamento público” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 18). Outro dado levantado pelos autores supracitados (2014, p.18) deve ser levado em consideração ao se pensar no orçamento público de uma forma crítica: “Pochmann e outros (2004) estimam que 80% do pagamento dos juros da dívida pública sejam destinados a somente 20 mil famílias de rentistas, que vivem a custas do fundo público brasileiro.” A

interpretação que se faz de tal dado é que os recursos estão sendo subtraídos do Estado, e consequentemente dos mais pobres, para sustentar o alto padrão de vida de poucos ricos. É a representação de que, sob a égide do capital, a pobreza de muitos gera o enriquecimento de poucos. Enquanto o país dá primazia a atender o aspecto econômico orientado por políticas neoliberais,

as despesas com saúde e educação estão abaixo dos padrões internacionais dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Assim como nos últimos anos não foram priorizadas no orçamento público, as despesas e os investimentos necessários para universalização das políticas sociais (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.19)

Uma vez discutido sobre a correlação de forças presentes na destinação do orçamento público, bem como qual é a prioridade do Estado brasileiro, cabe destacar que o funcionamento do orçamento dá margens para efetivar os compromissos de ordem econômica. Isso é possível porque o orçamento público é de caráter autorizativo, o que quer dizer há uma diferença entre o que está previsto na LOA (Lei Orçamentária Anual) e o valor que de fato é repassado para a execução das despesas. Além desta diferença de valores,

é possível que a ação de uma unidade orçamentária tenha sua dotação aumentada em função de um maior ingresso de receita global, ou ser reduzida devido à abertura de crédito extraordinário em favor de um outro órgão. A comparação entre o autorizado e o pago das funções orçamentária revela o ritmo da pretensão de cumprimento da LOA aprovada e indica a priorização de gastos governamentais e qual é de fato a prioridade dos gastos sociais vis a vis a outras despesas no orçamento público (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.19)

Assim sendo, é possível que um órgão “abra mão” de suas receitas para compensar o déficit de outro. Saliento que, geralmente, os órgãos relacionados a execução das políticas sociais dão prioridade àqueles ligados a estabilização da economia.

Tendo ligação com a aplicação do fundo público o governo vem adotando, além das diferentes bases de financiamento da seguridade, a partilha da responsabilidade com os demais entes federados. Num contexto de políticas sociais descentralizadas e focalizadas o governo federal acompanha de perto os programas de transferência de renda, mas quando se fala em saúde e educação, a responsabilidade está recaindo primeiramente sobre os entes federados. De outro modo: desejando resultados o governo federal acompanha o andamento dos programas de transferência de renda (muitas vezes os dados estatísticos gerados por tais programas são utilizados para campanhas políticas), contudo quando se pensa em políticas universais que tem o potencial para realização de mudanças, a responsabilidade é repassada para entes federados que, geralmente, não tem condições de efetivá-las de maneira ampla.

A mencionada partilha de responsabilidade com os entes federados se dá num contexto de restrições orçamentárias pautadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, que não admite

muitos gastos com pessoal, devido a necessidade de “segurar as contas” para geração de superávit para pagamento da dívida. Essa realidade vai gerar a diminuição do montante do fundo público para custeio das políticas sociais.

Outro aspecto importante que lesa os trabalhadores na participação nas despesas do orçamento público são as desonerações que o Estado faz a favor do Capital. Essas desonerações significam, à grosso modo, que o Estado escolhe deixar de receber receitas privadas que poderiam integrar a fundo público para melhorias para a população. Tais receitas poderiam ser investidas na universalização das políticas bem como em melhorias nas já existentes. Contudo, o que se percebe, é que além do Estado optar por desonerações ainda desvincula receitas da seguridade para pagamentos e/ou amortizações da dívida. Para exemplificar o benefício do Capital em detrimento dos trabalhadores, “em 2009 ocorreu uma perda de R\$ 21, 5 bilhões na arrecadação tributária devido a desonerações concedidas a diversos setores econômicos” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.22-23). Ainda em conformidade com os autores supracitados, essas desonerações precarizam a execução das políticas sociais, visto que dá espaço para ofertas privadas de políticas sociais e uma vez que tal execução se dá de forma privada é difícil de manter um controle social.

Portanto, através das dissertações realizadas, fica claro que é de suma importância que a população acompanhe de perto a elaboração do orçamento público bem como a execução deste. A fim de dar ciência aos cidadãos acerca da utilização do fundo público, o governo precisa dar publicidade às informações. Assim sendo, as pesquisas e informes sobre a estrutura do orçamento da seguridade social estão a cargo do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e pela ANFIP (Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias). O IPEA tem como foco de análise as despesas e gastos na Previdência Social, Saúde e Assistência Social e do seguro-desemprego. No que diz respeito as receitas, são analisadas o arrecadado com a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), a contribuição vinda de produtores rurais e a Contribuição para Seguridade do Servidor Público (CSSP). Já a ANFIP analisa enquanto despesas o pagamento de benefícios urbanos e rurais, o gasto com benefícios ligados a assistência e aqueles relacionados às ações do SUS, saneamento dentro outros custos vindos do Ministério da Saúde. Na esfera das receitas, a ANFIP considera as elencadas na Constituição para financiamento da seguridade, sendo a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido da Pessoa Jurídica - CSLL e a CPMF. Embora a ANFIP e o IPEA tenham bases de análise distintas quanto a receitas e despesas, de acordo com Boschetti e

Salvador (2009) o orçamento da seguridade gera superávit não só para manter a seguridade bem como para ampliar e universalizar suas ações.

Contudo, por mais que as receitas da seguridade social gerem superávit e permitam uma ampliação e universalização da mesma, isso não acontece devido as obrigações que o Brasil tem com mecanismos internacionais e compromisso com o pagamento e amortização dos juros da dívida pública. Para cumprir a meta estipulada pelos bancos internacionais, como por exemplo imposições colocadas pelo FMI, retira-se recursos destinados para a estruturação do sistema de seguridade previsto na Constituição e usa-se tais recursos para pagamento e/ou amortização da dívida pública. Neste quesito, a DRU (Desvinculação das Receitas da União) permite o “extravio” de 20% dos recursos da seguridade. Através da DRU são gerados os superávits primários impostos ao Brasil para fazer frente aos acordos estabelecidos internacionalmente. Uma vez que esta desvinculação é realizada, a seguridade torna-se deficitária e isso justifica os ataques de que as crises se dão devido aos gastos altos do Estado com os trabalhadores. Há aqui uma leitura adversa: culpa-se a crise orçamentária do Estado por manter um sistema de seguridade inviável ao invés de atribuir as dificuldades financeiras do Estado a corrupção, submissão a mecanismos internacionais que impõem o pagamento da dívida pública e a estruturação/ distribuição das riquezas no modo de produção capitalista. Ao se comprometer com o pagamento da dívida ou de seus juros, o governo deixa de aplicar grandes recursos em prol das políticas sociais e isso impacta na qualidade de vida dos cidadãos. A tabela Superávit primário de 1999 a 2004 em % de PIB¹⁴- abaixo demonstra a relação entre a superávit gerado com os juros da dívida.

Superávit primário de 1999 a 2004 em, % de PIB						
Descrição/ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Meta de superávit	2,6	2,8	3	3,5	4,25	4,5
Superávit primário	3,19	3,46	3,64	3,89	4,25	4,61
Juros	8,97	7,08	7,21	8,47	9,33	7,29
Déficit Público	-5,78	-3,62	-3,57	-4,58	-5,08	-2,68
Fonte: Banco Central e Cartas de Intenção ao FMI						
Elaboração FBO (2005)						

A valorização de capitais por meio da dívida pública foi elucidada por Marx:

A dívida pública converte-se numa das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva. Como uma varinha de condão, ela dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim, em capital, sem ser necessário que seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo usuárias. Os credores do Estado nada dão na realidade, pois a soma emprestada converte-se

¹⁴ Tabela elaborada por (BOSCHETTI; SALVADOR, 2009)

em títulos de dívida pública facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem dinheiro. A dívida pública criou uma classe de capitalistas ociosos, enriqueceu, de improviso, os agentes financeiros que servem de intermediários entre o governo e a nação. As parcelas de sua emissão adquiridas pelos arrematantes de impostos, (...) lhes proporcionam o serviço de um capital caído do céu. Mas, além de tudo isso, a dívida pública fez prosperar as sociedades anônimas, o comércio com títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em suma, o jogo de bolsa e a moderna bancocracia (MARX, 1987, p.872-873 apud BOSCHETTI; SALVADOR, 2009, p. 18)

No que diz respeito ao financiamento da seguridade social, são os trabalhadores quem de fato a financiam, apesar das previsões constitucionais de compartilhamento do financiamento. Isso se dá porque a tributação no Brasil ocorre de forma regressiva e, além das contribuições diretas, os trabalhadores também contribuem de forma indireta através dos impostos embutidos nos produtos que consomem. O financiamento através dos tributos indiretos “responderam, em média por 60% do financiamento das políticas da seguridade social [...] no período que vai de 2001 a 2011” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.22). Desta forma, os repasses realizados pela seguridade não contribuem para uma redistribuição de renda, pois as grandes concentrações de terra e renda permanecem sem alterações. Posto isso, fica claro que a tributação brasileira se organiza de uma forma que não promove o avanço dos indivíduos, ao contrário, penaliza aqueles com menor poder aquisitivo. A seguridade é financiada pelos seus próprios beneficiários indiretamente e diretamente por aqueles que contribuem diretamente para a Previdência Social.

Em apoio a constatação de que são os trabalhadores quem de fato financiam a seguridade, Boschetti e Salvador (2009) apontam que as contribuições sociais foram responsáveis por cerca de 88,8 % do financiamento da seguridade social de 1999 a 2004. Segundo estes autores, as arrecadações vindas dos trabalhadores por meio da Contribuição Previdenciária do Regime Geral da Previdência Social foram responsáveis por 57, 9% do financiamento da previdência social no mesmo período.

Ao se falar em Assistência Social, de acordo com os dados apurados por Boschetti & Salvador (2009), a COFINS foi responsável por 79,1% do financiamento da política e os autores apontam que 90,8% dos programas da assistência social foram financiados pela COFINS. Com a presença destes dados e comparando-os com o apregoado na Constituição, Mota (2009, p. 5) aponta que “a Previdência e Assistência Social passaram a constituir uma unidade contraditória (a negação de um sistema único de previdência social pública é, ao mesmo tempo, a base para afirmação de um sistema único de assistência social).

O governo vem adotando, além das diferentes bases de financiamento da seguridade, a partilha da responsabilidade com os demais entes federados. Num contexto de políticas sociais descentralizadas e focalizadas o governo federal acompanha de perto os programas de transferência de renda, mas quando se fala em saúde e educação, a responsabilidade está recaíndo primeiramente sobre os entes federados. De outro modo: desejando resultados o governo federal acompanha o andamento dos programas de transferência de renda (muitas vezes os dados estatísticos gerados por tais programas são utilizados para campanhas políticas), contudo quando se pensa em políticas universais que tem o potencial para realização de mudanças, a responsabilidade é repassada para entes federados que, geralmente, não tem condições de efetivá-las de maneira ampla.

Portanto, diante da sempre presente ofensiva do Capital e do desejo do fundo público como forma unicamente de manutenção da ordem capitalista, é preciso que a classe trabalhadora continue a se articular e lutar para ter voz ativa na destinação do fundo público. É necessária uma luta constante para fazer com que o Estado assuma as responsabilidades e direitos assegurados na Carta Magna.

2.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE

Com a crise e dívidas herdadas da ditadura militar, o Estado brasileiro entra na década de 1980, se estendendo também aos anos 1990, marcado por políticas de ajuste fiscal e privatizações. Os mencionados ajustes se dão com a justificativa de que os problemas do Estado se concentravam no seu âmbito e que para corrigi-los seria necessário uma “reforma” com o objetivo de equilibrar as contas estatais (digno de nota é que tais medidas de contenção, ao se olhar a totalidade, acabaram por aprofundar as dívidas do Estado brasileiro). Nesta mesma lógica, o Estado passa por reformas administrativas com o objetivo de trocar uma administração burocrática por uma administração mais gerencial, se alinhando assim as prerrogativas do exterior.

Ao se pensar nas relações que se estabelecem com outros países, mudanças econômicas no mundo do capital vão refletir diretamente nas condições de vida e trabalho da classe trabalhadora brasileira. Tais mudanças, num sentido de piora das condições de vida da classe trabalhadora, ocorreram também nos países de capitalismo central, todavia, na particularidade brasileira, foi marcada por uma forma dependente de capitalismo, o que

demarca um contexto ainda mais agravado. Como exemplo de transformações ocorridas no mundo do trabalho e que deterioraram as condições para os trabalhadores, pode-se citar o aumento do desemprego, o crescimento da parcela de trabalhadores sob condições informais de trabalho, subempregos e os ataques a legislações trabalhistas no intuito de fragilizá-las. Neste contexto, as políticas sociais se “espremem” entre o dito na Constituição de 1988 (conceitos relacionados a universalidade e equidade) e os ditames de lucratividade e privatizações do que é público, norteados pelas políticas neoliberais.

Concomitantemente à aplicação das políticas neoliberais no âmbito internacional e logo em seguida no Brasil, a CF 1988 instituiu a Seguridade Social brasileira e este sistema de proteção social se divide nas políticas de saúde, previdência e assistência social. No que diz respeito à assistência social, somente a partir da Carta Magna que esta é tratada na perspectiva do direito e como responsabilidade estatal. Anteriormente à Constituição, a assistência social ficava a cargo da filantropia, da caridade, aos cuidados da Igreja, boas ações particulares (o Estado atribuía a outros o seu papel). De outro modo: com a promulgação da Constituição é que a política de assistência social vai se materializar como um sistema único, suscetível a cobranças por parte da população, (COUTO,2015). Das políticas acima citadas, somente a previdência social tem como requisito para acesso uma prévia contribuição.

Conforme sinalizado, as políticas sociais fazem parte de um campo de lutas, mas também de resposta do Estado para “amenizar” as expressões da “questão social” sobre a classe trabalhadora. As manifestações da “questão social” na América Latina se dão de forma aguda devido, entre outros fatores, a enorme desigualdade de renda, terras e pela forma como a exploração capitalista se constitui. Uma das expressões da “questão social” que presenciamos sua agudização, são os milhões de pessoas submetidas a condição de refugiados. Os motivos são dos mais variados para tal barbárie: guerra civil, episódios de violência, conflitos, desastres naturais, pobreza e a busca por melhores condições de vida. Estes refugiados, podendo estar nesta condição dentro ou fora de seu país de origem, abrem mão de tudo o que possuem, vivendo em condições arriscadas, tendo o mínimo para sua sobrevivência, buscando um lugar que as acolha. Além de todas estas dificuldades, ao chegar ao país de destino, são recusadas como se nada fossem ou vivem em acampamentos em condições sub-humanas. Boschetti (2017) menciona ainda que estes refugiados se deparam com nacionalismos, ódio, intolerâncias das mais diversas bem como atos xenofóbicos. No que diz respeito a esta barbárie no contexto brasileiro, “o número de refugiados dobrou desde 2011, passando de 4.218 para 8.400 até agosto de 2015, e envolvem 81 nacionalidades

diferentes: sírios, angolanos, colombianos, congolese e libaneses”¹⁵ (BOSCHETTI, 2017, p.57). Atualmente, em 2019, a crise na vizinha Venezuela tem feito com que refugiados deste país procurem o Brasil buscando fugir das condições nas quais seu país está entranhado. Foram apresentados casos nas mídias brasileiras em que estes imigrantes estão sofrendo preconceitos e intolerância por parte de brasileiros, além da disputa por postos de trabalho entre venezuelanos e brasileiros. Os refugiados, em sua grande maioria, se encontram em situação de pauperismo e isso os levará a recorrer as políticas sociais.

Paralelamente ao agravamento das expressões da “questão social” geradas pelas migrações de refugiados, há o aumento da violência atrelada ao pensamento conservador no Brasil. Diariamente atitudes violentas, racistas, machistas, homofóbicas, dentre outras, são praticadas no país com apoio do pensamento conservador mas nem todas estas situações são noticiadas pelas mídias, mesmo porque são tantas e de tal ordem que esgotá-las não seria possível (além do mais, parte da grande mídia brasileira está relacionada a famílias tradicionais e segmentos religiosos e, sendo assim, tendem a moldar/filtrar as informações que passarão aos seus telespectadores). No sentido de exemplificar este conservadorismo tão entranhado nos mais diversos segmentos da sociedade brasileira, Boschetti (2017 , p.59) cita casos que tiveram repercussão na grande mídia: “o assassinato com fogo do líder indígena Galdino em Brasília (1997), o casal de moradores de rua queimados no Rio de Janeiro (2015), o adolescente agredido e preso a um poste no Rio de Janeiro (2014), as violências cotidianas contra gays, travestis e transexuais “. A autora afirma ainda sobre o Projeto de Lei (PL) n. 3.722/2012, que altera o Estatuto do Desarmamento (2003), - o qual libera a compra e porte de armas no país-, como mais uma expressão deste conservadorismo. Atualmente o presidente Jair Bolsonaro, trouxe novamente discussões no sentido de ampliar a aquisição do porte e posse de armas como uma forma de proteção para a população. Tal discussão, agita e contrapõe segmentos da sociedade e, em conformidade com Boschetti (2017, p.59), tal medida se aprovada, “tende a aumentar ainda mais essa violência cotidiana”.

Dialogando ainda com Boschetti (2017), o conservadorismo está presente nas formas democráticas quando se questiona, de forma jurídica, direitos já conquistados através de lutas. Exemplo disso, são questionamentos acerca da Lei Maria da Penha, palavras de ordem no intuito de reduzir a maioridade penal, a não criminalização da homofobia, falta de medidas/legislações efetivas que atuem em situações de violência contra mulheres, jovens

¹⁵ Dados extraídos pela autora em: <http://acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>. Acesso em: 26 de set. 2016.

negros, população LGBT¹⁶, dentre outros segmentos em situação de opressão. Em paralelo a isto e ainda como manifestação da questão social no Brasil, ocorre a desregulamentação da demarcação de terras indígenas e quilombolas. Apoiado no já mencionado pensamento conservador e aliado a um viés econômico, há uma pressão para relativização/ flexibilização sobre a demarcação de tais terras. Isto se dá visto que por trás da movimentação da flexibilização da demarcação das terras indígenas e quilombolas, estão o interesse do agronegócio e de mineradoras em busca de novas extensões de seus negócios.

Presenciamos também nestes tempos de barbárie, o desmonte de direitos sociais e trabalhistas duramente conquistados. São promovidos cortes e sucateamento na saúde, educação, nas legislações trabalhistas, na previdência. Tal cenário é imposto para aumentar as taxas de lucro capitalistas (uma das formas de se aumentar esta taxa é por se apoderar do fundo que o Estado destina para atender as demandas referentes aos direitos sociais) e para dar espaço a empresas privadas na área da saúde e educação. Outro fator importante num contexto de barbárie, é a flexibilização das relações trabalhistas. Essa desregulamentação faz com que existam mais trabalhadores disponíveis no mercado de trabalho, com baixos salários, a completa disposição dos processos de expropriação de mundo do capital. O trabalhador então, para ter condições de se manter nesta sociedade, (sociedade esta onde além de se sustentar, o trabalhador é condicionado para desejar fazer parte do consumo¹⁷) muitas vezes precisa trabalhar em mais de um emprego e de forma precarizada. Obviamente que, no modo de produção capitalista em especial diante da implantação das políticas neoliberais, muitos trabalhadores não conseguirão se inserir no mercado de trabalho e estes precisarão recorrer as políticas sociais garantidas pelo Estado como direito dessas pessoas. Entretanto, por mais que a CF de 1988, traga em seu texto que a assistência social não é contributiva a atenderá “a todos a quem dela precisar” o que se encontra na realidade diante da crise sempre presente é que

as políticas sociais são os principais alvos da mercantilização, da focalização, da privatização, da transformação de bens e serviços em mercadorias destinadas a manter aquecido o consumo e a competitividade, e sofrem diretamente a ofensiva capitalista em sua permanente busca por superlucros. (BOSCHETTI, 2017, p.65)

¹⁶ Embora oficialmente o Brasil seja um país laico, a chamada bancada evangélica, tem grande poder e seus dogmas tem aceitação de uma grande parcela da população brasileira. Desta forma, sua orientação religiosa tem grande peso ao se considerar, por exemplo, o debate ligado a legalização do aborto, questões relacionadas a forma como uma mulher poderá dispor de seu corpo, medidas de proteção a população LGBT, dentre outras.

¹⁷ Afinal, as pessoas são bombardeadas o tempo todo para desejarem roupas e tênis tidos como de marca, só para exemplificar. Os jovens são levados a crer se conseguirem obter as coisas apresentadas pela mídia como boas, estarão realizados, mas ao olhar para sua realidade muitas vezes se deparam com uma família com uma baixa renda, morador de periferia e que não terá acesso aos produtos tão divulgados pela mídia.

Como forma de materializar o desmonte de direitos mencionado, trago como exemplo as contrarreformas que alteram o disposto sobre seguro desemprego, abono salarial, as “adequações” referentes ao recebimento de pensão por morte e auxílio doença, além de ajustes previdenciários que aumentam o tempo para o usufruto da aposentadoria, (BOSCHETTI, 2017). No governo Bolsonaro, novamente há uma forte tramitação em prol de uma nova “reforma” previdenciária que estenderá ainda mais o tempo para se alcançar a aposentadoria e restringirá os direitos atrelados a ela. A aprovação da PEC 241/2016, que congela gastos públicos por 20 anos, terá grandes impactos na saúde e educação bem como na expansão das oportunidades para investimentos privados lucrativos nestes setores. Veremos em primeira mão os “nichos de valorização” que o Estado propicia ao capital. Assim sendo,

[...] estamos, portanto, num período de contraofensiva capitalista às conquistas civilizatórias resultantes das lutas sociais, um ambiente extremamente destrutivo dos direitos sociais, de aniquilamento dos direitos humanos, de destruição da natureza, de criminalização dos movimentos sociais e de avanço acelerado do conservadorismo. O capital está destruindo a humanidade e agudizando os processos de pauperização. (Boschetti, 2017, p. 62)

As expressões da “questão social” mencionadas e das demais manifestações que não foram aqui relatadas devido à grande abrangência do tema, necessitam de uma resposta por parte do Estado. Assim, as políticas sociais, fruto da luta de classes, são utilizadas como uma das respostas do Estado. Torna-se necessário assim, discorrer sobre as características e influências que a política social tem na contemporaneidade.

A Constituição sinaliza o princípio da universalidade como norte para a seguridade social. Para as autoras Pereira e Stein (2010), o sentido em que se usa o princípio da universalidade na Constituição está relacionado a ideia de que numa democracia os cidadãos não podem ser discriminados ao acessarem serviços públicos, pois estes pertencem a todos e são de usufruto de todos os cidadãos. Assim sendo,

Não discriminar, nesta perspectiva, significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade, que humilhem, envergonhem, estigmatizem, e corrompam o status de cidadania de quem precisa de proteção social pública. Significa também não encarar a política pública (especialmente a de assistência social) como fardo governamental ou desperdício a ser cortado a todo custo. (PEREIRA; STEIN, 2010, p.111)

Diante do conceito de universalidade apontado, este se relaciona aos direitos sociais ao impor medidas de proteção contra agressões aos pobres e estes direitos sociais podem ser expressos em forma de luta em busca de melhores condições de vida para a classe trabalhadora, (Pereira; Stein,2010). Entretanto, apesar do apregoado em relação ao princípio da universalidade, diante dos discursos neoliberais, o que se pode acompanhar são ações

atreladas à focalização e um trato gerencial das políticas sociais, em especial a de Assistência Social. Neste contexto,

A lógica da fragmentação e do curto prazo prepondera [...], as prestações sociais são ditadas pelo imediatismo e pela rapidez de resultados, geralmente quantitativos e referenciados na renda [...] e a história, cujo sentido de totalidade é essencial para se pensar em mudanças complexas e de longo prazo, se restringe a acontecimentos localizados ou isolados que requerem respostas pontuais (PEREIRA ; STEIN, 2010, p.107)

O conceito de seletividade se infiltra na política de assistência social e se justapõe ao da universalidade. Essa seletividade é guiada por uma “discriminação positiva”, conforme apontam (PEREIRA; STEIN, 2010), na medida em que a seletividade é expressa por uma focalização na pobreza. A seletividade ligada ao induzido espírito gerencial na política social, levará a noção de uma aplicação eficiente dos recursos para aqueles definidos como necessitados de forma que aqueles que não se enquadrem nos restritos critérios não tenham acesso a esses recursos. Para que aqueles que não se encaixam nos critérios pré-estabelecidos não tenham acesso aos subsídios governamentais, é imposta uma fiscalização e penalidades a fim de coibir a tentativa de burlar os critérios impostos. Portanto, para as autoras supracitadas,

A seletividade prevalecente não é aquela que visa identificar necessidades mais agudas para melhor atendê-las, com o objetivo de calibrar a balança da justiça. Mas, pelo contrário, trata-se de uma seletividade iniqua, centrada na defesa dos gastos sociais, que exige das políticas sociais (em particular da assistência) a criação de estratégias que reduzam as necessidades humanas a sua mísera expressão animal, para diminuir as despesas do Estado. Ou, em outras palavras, a seletividade que poderia manter relações dinâmicas com a universalidade, transformou-se em focalização e, portanto, em um princípio antagônico a esta. (PEREIRA; STEIN, 2010, p.115)

Nesse sentido, a seletividade e focalização na população mais pobre aliada a uma política gerencial faz com que as ações sejam pensadas visando obtenção de resultados, gerando uma desvantagem quanto a qualidade dos serviços prestados. Tais resultados, num país clientelista, são usados inclusive para medir o índice de sucesso ou não de um governo e angariam votos para o próximo mandato.

Retornando a crítica ao modelo de seletividade benquisto pela ideologia neoliberal, as autoras Pereira e Stein (2010) apontam que os recursos que são gastos para a coleta de informações para identificar a população alvo para os programas, são altos e seriam mais bem empregados se as políticas tivessem um alcance universal. Além do gasto em coleta de informações, ao se ter contato com a população que acessa os serviços, os usuários são submetidos a questionamentos vexatórios com a finalidade de comprovar sua situação de pobreza. É necessário, por parte do usuário, se submeter às condicionalidades para ser ter

acesso a determinados bens e serviços (em especial aqueles relacionados a repasses de renda) e isso, em nosso entendimento, faz com que tais programas percam, em certa medida, seu caráter inclusivo. Portanto, quando se faz uso das políticas sociais focalizando nas populações extremamente pobres e apenas como um paliativo, não se alcança uma mudança estrutural e efetiva nas condições de vida da população. Deste modo, defendo a implantação de políticas sociais com um caráter mais universal, ademais as autoras Pereira e Stein (2010) elencam motivos que mostram que as políticas sociais focalizadas são menos benéficas do que as de caráter universal:

a) estão dissociadas do objetivo da extensão da cidadania aos mais pobres; b) transformam problemas estruturais em faltas morais que estigmatizam os mais duramente afetados por esses problemas; c) veem-se da ausência de poder de pressão social dos necessitados para oferecer-lhes benefícios e serviços de baixa qualidade; d) despolitizam e desqualificam as políticas sociais ao transformá-las em medida técnicas e/ou engenharias associadas a eficácia governamental (Theodoro e Delgado, 2003, p.122); e) funcionam como férreas cadeias de dependência porque não liberam os pobres da situação de privação e, para que os pobres as mereçam, têm de continuar pobres; f) aumentam a pobreza ao deixarem no desamparo grupos sociais não focalizados, mas suscetíveis ao empobrecimento; g) são, na maioria das vezes, mais dispendiosas que as políticas universais porque uma de suas principais funções é controlar filtrações de não merecedores nos grupos selecionados. (PEREIRA; STEIN, 2010, p.117)

Em conjunto com as expressões da barbárie, o antagonismo entre universalidade e seletividade há uma tentativa de gerar aceitação na sociedade brasileira do “trinômio neoliberal para as políticas sociais- privatização, focalização/seletividade e descentralização, (Behring; Boschetti, 2009). Para isso, há todo um trabalho ideológico para dar uma conotação negativa aos usuários da assistência social. Couto (2015), mostra a materialização deste trabalho ideológico de cunho neoliberal ao discorrer sobre como a sociedade culpa os indivíduos por estes não estarem inseridos no mercado de trabalho, acerca de como é preferível que as pessoas se submetam a condições de trabalho informais e degradantes do que dependerem de benefícios assistenciais. Neste contexto, o benefício assistencial é tido como algo indigno, que logo deve ser superado e neste pensamento há um conservadorismo acompanhado de preconceito ao incutir nas pessoas a crença de que a dependência do benefício vem acompanhada de “vagabundagem” e falta de empenho para superar tal condição. Situações em que pessoas ganham a vida vendendo água, picolés, trabalhos de entregadores montados em bicicletas são romantizados e postos como “constatação” de que com esforço e dedicação consegue-se superar a necessidade de um benefício social. Todavia, “não é possível em um processo civilizatório digno que os homens sejam obrigados a

transformar-se em escravos, compactando com a ideia de que é preferível um trabalho escravo a dependência de um benefício assistencial”. (COUTO, 2015, p.668)

Nos seus destaques sobre os benefícios assistenciais, dentre outros bens e serviços prestados pela política de assistência social, a Constituição reza em seu texto que a assistência social atenderá “aqueles que dela necessitam”. Como parte do público que compõe “aqueles que dela necessitam”, estão aqueles que não conseguem se inserir no mercado de trabalho formal (compondo o exército industrial de reserva) e também, como uma das consequências da chamada reestruturação produtiva aliada aos preceitos neoliberais, “um grande número de trabalhadores informais como também trabalhadores formais que, por contarem com salários muito baixos, necessitam ser protegidos pela política de assistência social” (COUTO, 2015, p.668).

A realidade está sempre em movimento e o conservadorismo assume novas formas. Diante disso, Couto (2015) destaca outras características da política social na contemporaneidade contra as quais precisamos lutar. Neste aspecto, há o abandono do debate sobre a universalização da política, dando espaço então para a focalização, focalização esta amparada num modo de política social que, devido a restrição de orçamento, deve utilizar os recursos existentes com eficiência. A autora aponta ainda que “a política de assistência social passa a ter apenas um papel residual, compensatório e dirigido somente a uma parcela da população incapaz de se sustentar por si própria” (COUTO, 2015, p. 673). Retornamos assim a velhas práticas mascaradas por inovações, como por exemplo, a imposição de metas e condicionalidades para que o usuário tenha acesso à política. De outro modo: tais metas e condicionalidades podem ser interpretadas como o “pagamento” do usuário para ter acesso a política. E diante de tempos de barbárie, até mesmo o executor da política deve mostrar que está “cumprindo a meta”, por exemplo, por manter uma fiscalização cerrada em relação aos restritivos critérios para acesso dos usuários a política assistencial.

Portanto, por mais que a Constituição Federal tenha instituído a seguridade social tendo em pauta o princípio da universalidade, as considerações feitas acima mostram que ainda é necessária muita luta para que alcancemos de fato o previsto em nossa Constituição. É necessário a luta tanto como indivíduos, bem como profissionais, tendo como norte o projeto ético político da profissão e o compromisso de lutar ao lado da classe trabalhadora. É preciso também promover o avanço do pensamento da população visto que, muitas vezes, a assistência social guarda práticas conservadoras do passado. Assim sendo, a Constituição apresenta o norte para a estruturação da política de assistência social e embora a Constituição

em 1988 instituiu a política social como direito em seus artigos 203 e 204, somente em 1993 tem-se a sua regulamentação através da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social/ Lei 8.742/1993) e em 2004 esta é organizada através do SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

Buscando enumerar as legislações que atualmente estruturam a política de assistência social, cabe destacar a LOAS, o SUAS, a PNAS (Política Nacional de Assistência Social), o CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) e a Norma Operacional Básica-NOB/SUAS. A efetivação da política de Assistência Social foi estabelecida através da NOB/SUAS em 2005, tendo como base a PNAS de 2004.

A LOAS foi criada para estruturar o disposto nos artigos 203 e 204 da CF 1988. Esta legislação tem como principais objetivos a proteção social aos cidadãos, a defesa de direitos e a vigilância socioassistencial. Tais objetivos serão alcançados através de uma gestão participativa e descentralizada e, para materializar essa participação, foi criado o Conselho Nacional de Assistência Social (neste conselho ocorrem deliberações, participações e controles da política de assistência social). A LOAS é uma inovação no campo da assistência social materializando as pessoas como sujeitos de direitos, direitos estes de responsabilidade do Estado. Como meios para se acessar os direitos sociais, a LOAS pressupõe ações de mediações tais como programas, benefícios, serviços além dos projetos. Um dos benefícios de destaque nesta legislação é o BPC (Benefício de Prestação Continuada). O BPC estipula o repasse de um salário mínimo para idosos e pessoas com deficiência que não tenham condições de se manter financeiramente, sendo um dos requisitos que as famílias dessas pessoas também não tenham meios para mantê-las.

A PNAS, de acordo com o site do MDS¹⁸, estabelece os princípios e diretrizes para a implementação do Suas e é resultado dos debates realizados em todos os Estados e no Distrito Federal no ano de 2004, com participação do CNAS, em resposta aos debates da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003). A PNAS vai se materializar no Suas na sua estruturação em atendimento aos usuários por graus de complexidade bem como regulamentar como será financiada a Assistência Social.

Prosseguindo em destrinchar melhor a regulamentação da política de assistência, a NOB/Suas

disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS, de 1993, e legislação complementar aplicável nos termos da PNAS de 2004,

¹⁸ Site MDS: Página inicial> Gestor>Assistência Social>Política Nacional de Assistência Social

considerando a construção do Suas, abordando, dentre outras questões, a divisão de competências e responsabilidade entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instancias que compõem o processo de gestão e como elas se relacionam; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e, a forma de gestão financeira que considera os mecanismos de transferências, os critérios de partilha e de transferência de recursos.¹⁹

Já o SUAS aparece como um sistema único de gestão e seus serviços são organizados através da proteção social básica e a especial. A proteção social básica é feita pelos CRAS (Centro de Referência em Assistência Social) e a de especial, - que se divide em proteção social de média e alta complexidade-, é ofertada pelos CREAS (Centro de Referência Especializada em Assistência Social). A proteção social básica promove a prevenção dos riscos sociais e/ou pessoais através de serviços, programas, projetos e benefícios a pessoas e famílias que se encontrem em situação de risco e vulnerabilidade social. Já a proteção social especial se dá quando já houve uma violação de direitos ou que as famílias e/ou indivíduos estejam em risco eminente. A materialização desta situação de risco e/ou vulnerabilidade se dá quando há um quadro de abandono, violações físicas, sexuais, uso de drogas etc. Dentro do SUAS está inserido também o atendimento a pessoas em situação de rua através dos Centros de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP), conta também com a Rede Socioassistencial Privada do SUAS como complemento das ações do SUAS²⁰. Ademais, o SUAS institui como categorias centrais a matricialidade sociofamiliar e a territorialidade.

Couto (2015) problematiza estas categorias centrais citadas ao considerar que, ao mesmo tempo que estas categorias rompem com a forma tradicional de se trabalhar a assistência, elas podem levar a interpretações superficiais e errôneas que culpabilizam os sujeitos e os territórios onde vivem. Destrinchando melhor tais categorias e ainda dialogando com a autora supracitada, quando se pensa na família como unidade central, pode-se chegar a uma análise que responsabilize a própria família como responsável pelos seus membros e pode dar margens à culpabilização desta família caso esta não consiga por si só suprir as necessidades dos seus integrantes, dissociando-a, assim, de toda a estruturação por trás dos problemas enfrentados por aquela unidade familiar. Saliento ainda que a unidade familiar será analisada como um fato isolado e vista de forma separada das demais famílias da classe trabalhadora que compartilham da mesma situação como vítimas deste perverso sistema de produção. No que diz respeito a centralidade do território, as condições precárias de vida, a

¹⁹ Para mais informações, acessar: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/assistencia-social/politica-nacional>

²⁰ Para maiores informações acesse o site do MDS: Página Inicial> Pesquisador>Assistência Social>Sistema Único de Assistência Social-SUAS

falta de saneamento e infra-estrutura podem ser traduzidas como uma incapacidade dos moradores de manterem condições de higiene e zelo nos locais onde moram. Para completar, muitas das vezes quando estes moradores, de forma enérgica, cobram do poder público uma resposta para os problemas de sua localidade são tratados com pouco caso e repressões, contribuem para esse cenário também “as categorias de vulnerabilidade e risco social, muitas vezes associadas à qualificação dos indivíduos e de seus lugares de moradia” (COUTO, 2015, p.671). Exemplificando: o preconceito da sociedade em relação as pessoas em risco e vulnerabilidade social associadas ao território podem ser expressas na ação de evitar frequentar conjuntos habitacionais e redondezas tendo como justificativa prevenção em relação à sua segurança, associam e generalizam também todos os moradores como se todo o conjunto destes tivessem ligação com o tráfico de drogas, violências dentre outros ilícitos. Neste cenário complexo, onde tais formas de pensar, por si só, configuram uma violação de direitos, tem-se como norte que “o caráter transformador da política social, pode ser identificado na consciência de classe adquirida, na possibilidade de reconhecer-se como sujeito de direitos sociais coletivos”. (COUTO, 2015, p.673)

Retornando a estruturação da política social atualmente, focando na política de assistência social, o Suas é um sistema descentralizado, de gestão participativa e nacionalmente integrado, que tem como característica uma gestão compartilhada pelo poder público e com a participação da sociedade civil e financiada pelos entes da federação (estados, municípios e União). O Suas é coordenado pelo MDS (Ministério do Desenvolvimento Social). O controle social do Suas é feito por meio dos Conselhos de Assistência Social espalhados pelo país e, como já mencionado, os bens e serviços ofertados à população são elaborados tendo como categoria central a unidade familiar e o território.

No âmbito do Suas, está o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal- CadUn, criado em 2001 pelo Governo federal através do Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001. O CadUn é um formulário que é utilizado como porta de entrada para programas, principalmente os de transferência de renda, do governo federal. Concomitante a criação do CadUn, houve a instituição de um grupo de trabalho com o objetivo de articular as ações dos municípios que participavam de programas sociais para que estes pudessem integrar os dados coletados num sistema. O decreto supracitado bem como o grupo de trabalho é revogado pelo Decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007.

O CadUn, enquanto ferramenta do governo federal, tem como suas principais funções traçar o perfil e realizar o cadastramento das famílias de baixa renda, lançar os dados

preenchidos no questionário num sistema digital para compor uma base de dados e a atualização dos dados destas famílias em, no máximo, dois anos²¹.

Para o Cadastro Único as famílias são de baixa renda quando estão na faixa salarial de meio salário mínimo per capita até 3 salários mínimos no total. Além das pessoas na faixa salarial descrita, podem se inscrever no CadUn, pessoas em situação de rua e aqueles que tenham renda superior a três salários mínimos desde que o cadastramento destes esteja vinculado a programas nas três esferas do governo. Tem-se como objetivo traçar o perfil socioeconômico do território bem como para dar embasamento a ajustes nos programas e serviços ofertados a nível federal. Recolhe ainda informações sobre o domicílio, composição familiar, documentação basilar sobre os membros da família (por documentação basilar quero dizer RG, CPF, certidão de nascimento, atestado de matrícula para crianças de 6 a 17 anos, carteira de trabalho), renda, e condições de infra-estrutura nos bairros dos usuários. Contudo, para se ter acesso a essas informações, os usuários passam por muitas perguntas, de cunho bem pessoal, e muitos se sentem constrangidos ao responder as perguntas.

As capacitações são de suma importância para o correto preenchimento do formulário e posterior lançamento das informações no sistema, uma vez que este sistema integrado, -preenchimento e lançamento-, é a base para as informações para municípios, estados e União. Outro ponto que torna importante a capacitação dos profissionais que aplicarão o questionário é que é necessária uma padronização do preenchimento do formulário, visto que estas informações serão utilizadas posteriormente para confecção de relatórios. No que diz respeito aos lançamentos é preciso ter acesso a computadores com internet e uma internet que suporte “rodar” o programa do CadUn. As capacitações para os operadores do sistema são feitas pela Caixa Econômica Federal²² e depois estes se tornarão multiplicadores dos conhecimentos obtidos, contudo, geralmente é o gestor do CadUn quem recebe as capacitações diretamente da Caixa.

Para a efetivação do Cadastro Único em um município, é necessária uma equipe técnica. Esta equipe deve ser composta por, pelo menos, supervisores de campo, assistentes sociais, digitadores, gestores do CadUn e gestores para a rede de cadastros. Os supervisores

²¹ Em caso de alterações como mudança de endereço, entrada das crianças na escola ou transferência de escola, nascimento ou morte de alguém na família, saída de um integrante para outra casa, aumento ou diminuição da renda, dentre outros, o responsável familiar deve atualizar os dados do seu cadastro (tais atualizações são feitas nos CRAS, nas Secretarias de Assistência Social na repartição responsável pelo CadUn- dependendo da organização municipal). Caso as atualizações não sejam realizadas e o governo federal constate alguma inconsistência e/ou irregularidade, a família pode cair em Averiguações e ter o seu benefício bloqueado, suspenso ou cancelado e está sujeita as medidas administrativas e/ou penais cabíveis.

²² A Caixa Econômica Federal é o agente operador do sistema digital do Cadastro Único.

de campo são responsáveis pelo preenchimento dos formulários do cadastro junto as famílias e posteriormente repassá-los para análise do assistente social e/ou digitação e lançamento no sistema. Os assistentes sociais, geralmente servidores do município, identificam e realizam trabalhos junto as famílias que compõe o público preferencial para acesso aos programas; os digitadores conferem os dados constantes no cadastro físico e realizam os devidos lançamentos no sistema digital; os gestores do CadUn vão supervisionar e se certificar das ações interligadas entre os supervisores de campo, assistentes sociais e digitadores para a solidez do trabalho realizado e, por fim, os gestores da rede de cadastros realizam manutenções nos sistemas digitais bem como cuidam de quaisquer problemas relacionados aos computadores e/ou internet. Lembrando que tal organização depende da estrutura do município bem como do quantitativo de profissionais disponíveis para a atuação, visto que, em tempos de precarização o número de profissionais geralmente é aquém do desejado.

Para inscrição no Cadastro Único, é necessário que um dos membros da família forneça as informações sobre os demais integrantes bem como porte os documentos requeridos a toda família para inscrição no CadUn. Esse representante familiar (identificado no cadastro como Referência Familiar) deve ter 16 anos ou mais e preferencialmente mulheres. Além da documentação já mencionada para inclusão no cadastro, ao RF é requerido a apresentação do CPF ou título de eleitor para realização da inclusão. Será também a referência Familiar quem será responsável por atualizar o cadastro da família (a cada 2 anos ou diante de alterações citadas na nota da página 55).

O Cadastro Único é a porta de entrada para acesso a vários programas, podendo citar : Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Minha Casa Minha Vida, Carteira do Idoso, Aposentadoria para Pessoas de Baixa Renda, Telefone Popular, Isenção de Pagamento de Taxa de Inscrição em Concursos Públicos, Programas Cisternas, Água para Todos, Bolsa Verde (Programa de Apoio à Conservação Ambiental), Bolsa Estiagem , Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais/ Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa Nacional de Reforma Agrária, Programa Nacional de Crédito Fundiário, Crédito Instalação , Carta Social , Serviços Assistenciais, Programa Brasil Alfabetizado, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Identidade Jovem (ID Jovem) e a taxa de isenção para o ENEM.

Atualmente, segundo dados do MDS, estão inscritas no Cadastro Único tendo como base o mês de setembro de 2019, constam **27.796.543** famílias inscritas, o que corresponde a

74.063.916 pessoas cadastradas. O site do MDS informa ainda a distribuição destas famílias conforme renda per capita:

- 13.186.808 com renda per capita familiar de até R\$ 89,00;
- 2.805.743 com renda per capita familiar entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00;
- 5.718.434 com renda per capita familiar entre R\$ 178,01 e meio salário mínimo;
- 6.085.558 com renda per capita acima de meio salário mínimo.

Constam também informações sobre a Programa Bolsa Família, que é o principal dentre os elencados no Cadastro Único:

O Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou, no mês de outubro de 2019, **13.505.758 famílias**, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 189,86. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2.564.193.203,00 no mês. Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre finalizado em julho de 2019, atingiu o percentual de 92,7%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 10.619.581 alunos acompanhados em relação ao público de 11.459.837 alunos com perfil para acompanhamento. Para os jovens entre 16 e 17 anos em recebem o Benefício Vinculado ao Adolescente (BVJ), o percentual de acompanhamento da frequência escolar exigida foi de 83,8%, resultando em 1.927.954 jovens acompanhados de um total de 2.301.422 jovens com perfil. Já o acompanhamento da saúde das pessoas (crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos), na vigência até o mês de junho de 2019, atingiu 76,1 %, percentual equivale a 19.231.151 pessoas de um total de 25.275.388 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde.²³

2.3 REFLEXÕES ACERCA DOS LIMITES E POSSIBILIDADES DO CADASTRO ÚNICO ENQUANTO FERRAMENTA DE ACESSO AOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENDA

Conforme analisado, o modo de produção capitalista priva os trabalhadores do acesso aos meios de produção e da riqueza socialmente produzida. Além disso, para a extração da mais-valia, os trabalhadores são submetidos a jornadas de trabalho extenuantes e condições de vida e trabalho muito aquém do merecido por todo o seu esforço. Isso porque para o capitalista o que de fato importa é a extração do seu lucro. De outro modo: “o limite da produção é o lucro dos capitalistas e jamais as necessidades dos produtores” (BOSCHETTI,

²³ Extraído do site do MDS, acesso em 11 nov 2019 . Para maiores informações acessar o site MDS: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=623,460,587,589,450,448,1237

2016, p.18, apud, Marx, 2009, p.151). Saliento que embora tenho dito sobre a expropriação dos trabalhadores de forma econômica, a expropriação não se dá somente desta forma:

[...] a expansão da expropriação dos recursos sociais de produção não diz respeito apenas à expropriação da terra, de forma absoluta, mas à supressão das condições dadas de existência dos trabalhadores, e sua conseqüente inserção, direta e mediada pela tradição, nas relações mercantis (e no mercado de força de trabalho). (BOSCHETTI, 2016, p.22, apud, FONTES, 2010, p. 89).

Aliado a esta conjuntura, em tempos de crise do capital, os trabalhadores são os que mais sofrem com as crises visto que sentirão com maior dureza seus impactos e conseqüências. Nestas crises os trabalhadores sempre sairão perdendo uma vez que estas são funcionais ao mundo do Capital:

Toda crise de superprodução constitui uma agressão massiva do capital ao trabalho assalariado. Aumentando o desemprego, e o medo do desemprego, a crise tende a fazer com que os trabalhadores aceitem as reduções (ou estagnações) dos salários reais, a aceleração dos ritmos de produção, as perdas de conquistas em matéria de condições de trabalho e de seguridade social, a redução das proteções construídas na fase de prosperidade contra a pobreza e a injustiça mais flagrantes (BOSCHETTI, 2016, p.18, apud, MANDEL, 1990, p. 231).

Atualmente, presenciamos cada vez mais as precarizações e terceirizações dos postos de trabalho. Aliado a isso tem-se o aumento do desemprego e, uma vez que ocorre a diminuição dos postos de trabalho, os salários são forçados para baixo. Paralelo a isso, o custo de vida, no Brasil aumentou. Para exemplificar: o salário mínimo no corrente ano é de R\$ 998,00 contudo os preços de aluguéis (tomando como referência a cidade de Itabirito- Minas Gerais) variam de R\$ 600, 00 a R\$ 1.500,00. Como os trabalhadores podem fazer frente a tal despesa?

Uma das formas de se fazer frente a alta do custo de vida seria através de políticas sociais universais e que se promovesse uma redistribuição de renda, tendo como um de seus resultados a diminuição da desigualdade social no país. Entretanto, não é o que presenciamos. O que de fato temos é que, no Brasil, “as políticas sociais jamais instituíram um amplo e universal sistema de proteção social e sua residualidade e regressividade não foram capazes de agir na redução das desigualdades e superação da pobreza estrutural” (BOSCHETTI, 2016, p. 20). Em paralelo à pobreza da classe trabalhadora no país, a concentração de terras e de renda continuam inalteradas em sua estrutura. Contribui também para a desigualdade tão aguda no Brasil, o já mencionado financiamento das políticas sociais de forma regressiva por parte dos trabalhadores, assim como o fato da omissão do Estado quando abre espaço para o Capital atuar no provimento de bens e serviços, como por exemplo, educação, saúde e previdência, quando estes deveriam ser gratuitos. Deve-se ressaltar também que os

trabalhadores pagarão duplamente por tais serviços: ao pagar diretamente ao prestador do serviço e indiretamente através de impostos sobre o consumo destes. Portanto, diante deste triste cenário, para Boschetti (2016)

a assistência social participa mais ativamente do processo de reprodução ampliada da força de trabalho, não mais na condição de política subsidiária aos direitos do trabalho, previdência, saúde e demais políticas sociais, mas na condição de política central de garantia de recursos mínimos para assegurar o consumo e a reprodução da força de trabalho e daqueles que não podem trabalhar. Ao invés de processar ou participar na universalização do acesso a bens e serviços públicos, se avoluma na prestação de benefícios assistenciais ínfimos enquanto se reduzem os investimentos nas demais políticas sociais (BOSCHETTI, 2016, p. 21)

Assim, embora tenha havido um aumento na procura pela assistência social, não há aumento do investimento nesta política. Ocorre que a assistência social está sendo utilizada como um paliativo frente as mazelas vindas da exploração do Capital. Pressuposto elucidado por Boschetti (2016, p.26):

A tendência [...] é de agudização da desigualdade de classes e de crescente pauperização da classe trabalhadora[...]. A expansão da assistência social em todo o mundo é proporcional à corrosão dos direitos do trabalho, dos direitos sociais de modo geral e do aumento da pauperização da classe trabalhadora. Ou seja, cresce a assistência social como estratégia de superação da pobreza na mesma medida em que se agudizam as expressões da questão social.

Como assinalado anteriormente, devido a estrutura de funcionamento do modo de produção capitalista, nem todas as pessoas vão conseguir se inserir no mercado de trabalho e há aquelas que, mesmo conseguindo trabalho, terão remunerações que não permitem a manutenção nem de sua própria subsistência. Para este público, inclui-se aqui também o segmento rotulado pelo governo como estando em estado de pobreza, dentre outros segmentos, estão voltadas as ações do Cadastro Único.

O Cadastro Único está vinculado as ações do SUAS e é a porta de entrada para muitos programas ofertados pelo governo federal. Tal ação se torna possível uma vez que há o reconhecimento por parte do Estado dos direitos sociais e a assistência social está inserida no rol de direitos dos cidadãos. Contudo, o Cadastro Único possui fragilidades e limitações enquanto ferramenta de acesso a direitos sociais.

A título de limitação, o Brasil é um país de grande extensão e diversidade, as condições sociais e econômicas variam muito entre as regiões. Desta forma, um formulário de abrangência nacional não permite apreender muitas particularidades locais. Além do mais, o critério de inserção de pessoas e/ou famílias com renda até três salários mínimos também não permitem traçar o perfil econômico da sociedade brasileira em sua totalidade.

Outro fator que limita a atuação do Cadastro é o baixo quantitativo profissional para fazer a tabulação dos dados contidos CadUn além de materializá-los em ações, projetos e

programas que atendam mais de perto as necessidades dos usuários. Essa limitação em relação ao quantitativo, se faz presente uma vez que estamos em tempos de políticas neoliberais que, por sua vez, sinalizam o corte de gastos estatais. Assim sendo, observa-se uma das consequências dos cortes estatais nas políticas sociais, exemplificando como isso se dá na construção de toda a Política de Assistência Social nos moldes capitalistas.

Ainda como limitação do CadUn, há o fato de não haver espaço no formulário a ser enviado ao Governo Federal para considerações a serem realizadas pelo assistente social. Esta situação se dá uma vez que o formulário é único para todo o território nacional e, desta forma, não dará representatividade real para particularidades locais.

O Cadastro atua também como um elemento limitador na medida em que serve como mecanismo de controle dos usuários cadastrados. Ademais, caso o atendimento prestado pelo profissional seja ineficaz ao não realizar os devidos encaminhamentos a projetos e programas da rede socioassistencial, o Cadastro Único perde seu viés de acesso e apresenta sua faceta de instrumento de controle. Para exemplificar essa relação, o Programa Bolsa Família é expressivo. No que diz respeito a este programa, todos os membros da família têm seus documentos lançados na base de dados e há as condicionalidades referentes a saúde e educação. Quando há o descumprimento da condicionalidade atrelada à educação, ocorre uma visita domiciliar a fim de averiguar o motivo do descumprimento. Assim sendo, por mais que educação seja de importância primordial, nos moldes como esta “fiscalização” é imposta aos beneficiários do programa, é sim um mecanismo de controle, pois, apesar de garantir o acesso a quem cumpre as condicionalidades, restringe-se muito mais considerando os que não cumprem estes quesitos, o que só reforça o caráter conservador e de restrição de políticas focalizadas com exigência de condições para acesso. Outro ponto que está relacionado ao controle exercido pelo Cadastro é a obrigatoriedade de pessoas que recebem o Benefício de Prestação Continuada estarem inseridas no Cadastro Único. Como o Cadastro tem um viés restritivo e trabalha como uma forma de focalização e controle de gastos, a longo prazo, essa inserção obrigatória dos beneficiários do BPC vai representar uma ampliação do acesso ou um controle mais acirrado sobre os beneficiários?

Com base nos dados apresentados pelo VIS DATA, uma aplicação do MDS²⁴, 76.721.502 pessoas estão inscritas no Cadastro Único. Destas pessoas, 42.714.496 são

²⁴ Dados referentes a Julho /2019. Para maiores informações acesse VIS DATA> Página Inicial>Catálogo>Cadastro Único>Quantidade pessoas inscritas no Cadastro Único por raça/cor: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/data-table.php?q=y7mWf6HL3N%2Btj2h8l4CLZrnCxrGflqO0tL3Ntcm4ar3gvcPKy7XJq967wn%2B2#>. Acesso em 28 nov. 2019

beneficiárias do Programas Bolsa Família, sendo que 2.773.972 são pretas e 29.538.601 são pardas. Tais dados apontam como a herança histórica escravocrata reflete nas condições de vida e trabalho da população negra e parda. Essa população é que enfrenta o racismo estrutural no país e este afeta sua admissão no mercado de trabalho e, conseqüentemente suas condições de vida. Essa população que majoritariamente integra o exército industrial de reserva que fica à disposição do Capital.

No que tange a interpretação dos dados cabe problematizar questões como por que só se permite a inserção de pessoas e/ou famílias que tenham como renda até três salários mínimos. Será que a inserção de usuários com rendas superiores ao estipulado poderia lançar luz ao abismo da concentração de renda e como poucos cidadãos ganham muito dinheiro enquanto a vasta maioria das pessoas trava uma luta diária? Dados informados, referentes ao censo realizado em 2010, no site do IBGE²⁵ -Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontam para a dimensão da desigualdade de renda no país. Na pesquisa feita com 4.381.251 famílias conviventes residentes em domicílios particulares, 955.575 não possuem rendimentos, 604.602 tem rendimentos de até ¼ per capita do salário mínimo e 913.623 contam com rendimentos que vão de ¼ a ½ salário mínimo per capita. A desigualdade se evidencia quando os mesmos dados revelam que 41.132 do total das famílias tem rendimento mensal de mais de cinco salários mínimos per capita. De outro modo: enquanto 955.575 famílias não possuem nenhum rendimento, 41.132 tem rendimento superior a cinco salários mínimos per capita.

Outro aspecto que necessita de atenção no que diz respeito aos limites do Cadastro Único é a forma como ocorrerá a aplicação do questionário²⁶. Este questionário possui perguntas de caráter muito pessoal e isso pode gerar um constrangimento no usuário. Cito como exemplo o questionamento de quanto as pessoas gastam com alimentação e com produtos de higiene e se obtiveram trabalho nos últimos doze meses e quanto era a remuneração por tais trabalhos. Nesse contexto, não há espaço para julgamentos morais por parte do entrevistador visto que tal ocorrência pode induzir a culpabilização dos sujeitos por sua condição de pobreza. É necessário que o profissional compreenda, mesmo quando há uma interação interdisciplinar, que os usuários são vítimas da distribuição desigual do sistema capitalista e não causadores de sua sorte e que também não depende unicamente de sua força

²⁵ Para maiores informações acesse IBGE: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/23/24161>

²⁶ Para acesso ao Formulário Principal de Cadastramento do Cadastro Único acessar MDS: Página inicial>Assuntos>Cadastro Único> Gestão do Cadastro >Processo de Cadastramento > Formulários. Formulário disponível na íntegra em : <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/a-gestao-do-cadastro/processo-de-cadastramento/formularios> Acesso em 28 nov.2019

de vontade para superação da pobreza. Ainda como parte deste debate, é polemizado, através de julgamentos morais por parte da sociedade, a assistência social para trabalhadores que estão aptos ao mercado de trabalho. Diante disso, são impostas uma série de exigências e critérios excludentes para estimular o pensamento de que qualquer tipo de trabalho é preferível a ser beneficiário de programas assistenciais. Entretanto, na atual conjuntura, até mesmo empregos precarizados estão escassos.

No que diz respeito à atuação do assistente social e dialogando ainda com a forma de aplicação do questionário do CadUn, não se pode cair na armadilha do fazer profissional pura e simplesmente instrumental e burocrático. Embora haja esta faceta, a assistente social precisa se policiar para não perder de vista os princípios norteadores contidos no projeto ético-político e estar engajado na luta para promover melhorias no sistema de políticas sociais já instituído e disputar uma maior parcela do fundo público para a classe trabalhadora. Essa é uma das formas de aguçar a faceta de empoderamento dos usuários das políticas sociais, reforçando assim que toda a classe trabalhadora é composta por sujeitos de direitos. Contudo não apresento aqui uma missão messiânica para os assistentes sociais²⁷, como se somente estes fossem responsáveis por pensamentos e ações críticas. Quero dizer que, enquanto profissionais inseridos também nas relações de mercantilização capitalistas, não podemos perder de vista os compromissos firmados com as diretrizes de nosso Projeto Ético-Político e Código de Ética. Podemos direcionar o debate de uma forma crítica sobre a essência do funcionamento da sociedade capitalista para que as pessoas enquanto sujeitos de direitos possam tencionar a correlação de forças em busca destes direitos.

Apesar das limitações e fragilidades presentes no Cadastro Único ele apresenta também possibilidades. A prática profissional cotidiana do assistente social deve estar atrelada a um embasamento crítico. Neste sentido o Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (2011) salienta que há competências que estimulam o fazer profissional crítico levando em consideração fundamentos sócio- históricos. Dentre as mencionadas, destaco a “[...] realização sistemática de estudos e pesquisas que revelem as reais condições de vida e demandas da classe trabalhadora, e possam alimentar o processo de formulação, implementação e monitoramento da política de Assistência Social” (CFESS, 2011, p.20). O

²⁷ Em sua peleja para assegurar direitos e universalizar as políticas sociais, os(as) assistentes sociais são duramente tencionados com exigências institucionais para endurecer critérios de elegibilidade, estabelecer ou ampliar condicionalidades e contrapartidas, focalizar benefícios e prestações assistenciais e previdenciárias, reduzir o nível dos benefícios sociais, desenvolver serviços sem as devidas condições financeiras e institucionais, transferir cuidados e proteção públicos às famílias e/ou organizações não governamentais, entre outras demandas que impõem intransponíveis limites à universalização das políticas e dos direitos. (BOSCHETTI, 2017, p.65)

site do MDS²⁸, reforçando a necessidade de expandir o conhecimento sobre a população usuária do Cadastro Único, apregoa que as informações coletadas podem ser usadas pelo governo federal, estadual e municipal para conhecer melhor a realidade socio econômica da população e com isso há a possibilidade de ampliar as políticas sociais levando em consideração particularidades locais. Desta forma, o Cadastro Único apresenta possibilidades, uma vez que o governo poderá criar e/ou aprimorar projetos, serviços, ações e programas tendo como base as necessidades que ficam evidentes ao se fazer a leitura das informações constantes no Cadastro Único. Saliento ainda que o alcance das informações levantadas se estende para além da política de Assistência Social, sendo úteis para as políticas de saúde, educação, habitação, dentre outras. Portanto, é de suma importância que os assistentes sociais conheçam bem o CadUn enquanto ferramenta de trabalho visto que suas informações criam possibilidades para a criação de estratégias para enfrentamento das expressões multifacetadas da “questão social” nas diferentes políticas sociais.

Ao se pensar na ampliação das possibilidades do Cadastro, há de se problematizar os critérios de pobreza utilizados. Geralmente a pobreza é relacionada a condição financeira e à inserção ou não no mercado de trabalho, refletindo também em como se dá tal inserção. Ademais, utiliza-se também como indicadores de pobreza a forma de acesso à saúde, educação, moradia, dentre outras determinações que influenciarão no padrão de vidas das pessoas. Entretanto, a pobreza não se resume a tais critérios materiais, financeiros. O modo de produção capitalista gera pobreza em sentido intelectual, cultural, dentre outras determinações humanas das quais as pessoas são privadas, uma vez que o acesso a conhecimentos é um dos fatores que faz as pessoas se constituírem como tal. Assim sendo, é necessário expandir o debate nesta questão para que seja possível atender a população vinculada para além do viés econômico e ainda articular formas de alterar os critérios estipulados pelo Governo Federal.

Portanto, por mais que o Cadastro Único apresente fragilidades e entraves, há de se reconhecer que as informações nele contidas podem ser de suma importância para o aprimorar o exercício profissional do assistente social, visto que através dele pode-se formular perfis sociais e acompanhar melhor pessoas e/ou famílias em vulnerabilidade e risco social. Lembrando que na atual conjuntura, há omissão e transferência de responsabilidade do governo federal para os Estados e municípios, muitas dessas ações de identificação e acompanhamento dos usuários ficará a cargo do município.

²⁸ Para maiores informações acessar MDS: Página Inicial>Assuntos> Cadastro Único>O que é e pra que serve. Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>. Acesso em 28 nov.2019

Outro avanço a ser destacado com a implementação do Cadastro, é que por meio do estabelecimento de critérios para além de uma esfera local, permite que o usuário não dependa de práticas clientelistas ou de favores para acessar os serviços do governo federal elencados no CadUn. No que diz respeito ao CadUn, cito como um ponto positivo desta estruturação o fato de, devido a padronização do cadastro no território nacional, as pessoas se tornarem sujeitos de direitos e não dependerem de benesse ou politicagem para ter acesso aos programas do governo federal.

Os assistentes sociais necessitam de um senso crítico ao fazer a interpretação dos dados constantes no Cadastro, de uma forma que possam de fato apreender a realidade social do grupo analisado. Somente com essa leitura e compreensão da realidade social bem como de sua vinculação de classe torna-se possível que o profissional se insira na formulação e implementação de programas, serviços, ações e projetos, de forma a atender as reais necessidades daqueles usuários.

Reitero que o Cadastro Único materializa a dualidade da política social: é utilizada como manutenção da ordem capitalistas, mas também como espaço para o avanço de algumas possibilidades na realidade da classe trabalhadora, sobretudo para obtenção de melhores condições de vida e trabalho. No que tange a assistência social como mantenedora da ordem capitalista, Boschetti (2016, p. 21) aponta que

a assistência social constituiu um dos pilares da regulação do mercado e uma importante estratégia de aumento do consumo, sobretudo daqueles que são expulsos do mercado de trabalho (em decorrência da idade, desemprego, doença) por meio de prestações monetárias, ditas de substituição ou complementação de renda (auxílios e programas de renda mínima) e de garantia de condições de vida dos chamados *segmentos* sem condições de trabalhar.

Nos parece importante reforçar a contradição existente nas tarefas ante esta política, já que suas formulações podem ser usadas, diante de uma perspectiva crítica, para que os assistentes sociais se mantenham engajados na luta para proteger a classe trabalhadora em face de ofensivas do Capital, afinal enquanto este sistema capitalista existir, existirão ofensivas por parte dele. Por outro lado, a política social desprovida de um senso e fazer profissional crítico, simplesmente realiza o trabalho de manutenção das condições da ordem capitalista a fim de explorar o trabalho e os trabalhadores. Deste modo, é necessária uma luta e trabalho contínuos para romper com o pensamento conservador, e com a tendência que o conservadorismo tem de fazer um “trabalho de reforma moral aos demandantes da política” (COUTO, 2015, p.667).

Em tempos de ofensiva do capital, desmonte de direitos e tentativa de usar as políticas sociais única e simplesmente para manutenção da ordem, onde tenta-se retornar a uma visão de política social, “residual, compensatória, focalizada e, portanto, destituída de caráter transformador” (COUTO, 2015, p. 668), é necessário

Pensar as políticas sociais para além do horizonte da mera acomodação de conflitos requer referenciá-las no processo de disputa política pelo excedente econômico real pelas massas historicamente expropriadas de maneira que elas não possibilitem somente reduzir as manifestações mais agudas da pobreza, através de serviços sociais básicos e do seu acesso, mas, sobretudo, permitir que a política social torne-se um instrumento de transformação social que mobiliza e organiza as massas a partir de seus interesses mais fortes. Insistir na densidade político-emancipatória das políticas sociais. (COUTO, 2015, p.667, apud, Paiva, 2006, p. 6)

Diante de uma tendência de culpabilização dos sujeitos pela condição de vulnerabilidade em que estes se encontram temos que

A identificação da Assistência Social com assistencialismo e filantropia ainda é parte dos desafios a serem enfrentados nesta área. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários da Assistência Social na nossa sociedade. (COUTO, 2015, p. 669, apud, YAZBEK, 2004, p. 19)

Portanto, diante deste contexto, é necessário seu enfrentamento salientando, e nunca perdendo de vista, o pensamento crítico que relaciona às más condições de vida e trabalho da classe trabalhadora ao modo como se dá a sociabilidade no modo de produção capitalista: riqueza socialmente produzida e apropriação privada.

Boschetti (2016) aponta que o SUAS, devido a sua presença nos municípios, pode ser um elemento de difusão de direitos bem como os CRAS e CREAS podem ser vetores desta difusão de direitos e de mobilização social.

Dessa forma, mesmo portando fragilidades e limitações, o CadUn pode ter suas potencialidades elevadas e ser um instrumento direcionado ao atendimento de demandas relacionadas aos direitos sociais conquistados e mantidos através de lutas constantes da classe trabalhadora.

Assim sendo, faço minhas as palavras tão bem expostas por Boschetti (2016, p.28):

Nessa conjuntura árdua, regressiva, de avanço acelerado do conservadorismo, mais do que nunca o tempo presente exige como desafio a luta coletiva. Só temos essa alternativa. A outra é alimentar a destruição. Por isso, em nossas inserções profissionais e políticas cotidianas, sejamos internacionalistas, sejamos revolucionárias, sejamos libertárias, sejamos feministas, sejamos socialmente ecológicas, sejamos incormistas. E lutemos por uma política de assistência social que não se molde pela integração social, mas que se fundamente em nosso histórico e ético-político compromisso com as classes trabalhadoras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modo de produção capitalista explora os trabalhadores, os expropria de toda a riqueza produzida por eles. Tais ações são legitimadas, visto que na sociedade capitalista quem detêm a posse sobre os meios de produção são os donos das mercadorias. Com este pressuposto, capitalistas e trabalhadores compõem uma relação antagônica, sendo esta a raiz da pobreza, dentre outras mazelas comuns nesta sociabilidade. Este processo de empobrecimento é bárbaro uma vez que a pobreza não é apenas material, financeira. O modo de produção capitalista gera pobreza em sentido intelectual, cultural, dentre outras determinações humanas das quais as pessoas são privadas, considerando que o acesso a conhecimentos é um dos fatores que faz as pessoas se constituírem como tal.

Neste sistema de produção bárbaro, os capitalistas buscam sempre maximizar seus lucros e desta busca sobrevêm a exclusão de pessoas que acabam compondo o exército industrial de reserva, que fica à espera de prestar serviços para o Capital. Esta forma de sociabilidade também fragiliza as relações de trabalho e cerceia direitos sociais conquistados por meio de lutas e derramamento de sangue de inúmeros trabalhadores.

As políticas sociais aparecem neste contexto apresentando um caráter dual: fruto de embates e lutas de classes, vem em auxílio dos trabalhadores, mas ao mesmo tempo, estão dentro da estrutura do Capital e, desta forma, servem à manutenção da ordem capitalista. No Brasil, pode-se destacar a política de seguridade social, conquistada pelos trabalhadores, mas que sofre constantes ataques por parte dos defensores das políticas neoliberais e do corte de despesas na manutenção de direitos sociais. Cortes que abrem espaço para a prestação de serviços pela esfera privada e deixam as políticas públicas ofertadas pelo Estado com um caráter residual, compensatório, seletivo e focalizado.

É nesta dinâmica que se insere o Cadastro Único, instrumento que intenciona atuar como uma ferramenta de acesso a programas ofertados pelo governo federal, rompendo com práticas clientelistas, assistencialistas dentre outras formas de favorecimentos que fazem parte da cultura política brasileira. Todavia, é importante destacar que esta ferramenta apresenta também limitações e fragilidades que expressam o caráter residual, compensatório, seletivo e focalizado já mencionado das políticas sociais.

Dentro da sociabilidade capitalista, o CadUn apresenta limitações e fragilidades, contudo também possui possibilidades a serem exploradas e ampliadas. Ademais, é um campo de trabalho fértil e, ao mesmo tempo desafiador para o assistente social.

Portanto, o cadastro único atua como barreira ou ferramenta de acesso aos programas sociais ofertados pelo governo federal? Diante de toda pesquisa realizada, concluímos que o Cadastro Único materializa a contradição existente na política pública: o CadUn é uma ferramenta de registro para acesso a direitos, mas ao mesmo tempo os restringe, além de atuar como um mecanismo de controle sobre os usuários inseridos no sistema. O CadUn atua como porta de acesso a direitos, na medida em que, se o usuário corresponder aos critérios para fazer jus aos programas, benefícios e projetos, ele obterá o acesso. Em contrapartida, os critérios restritivos e condicionalidades atuam como mecanismos de controle e, uma vez que as condicionalidades sejam descumpridas, há o emprego de sanções. Age também como um dos instrumentos no emprego da focalização e seletividade na política de Assistência Social.

Concluo, pois, que não é possível a eliminação das desigualdades e mazelas da classe trabalhadora num modelo de sociabilidade onde o mesmo movimento que produz riqueza por outro lado produz morte e miséria. É necessário então que a humanidade avance para uma forma de sociabilidade que supra as necessidades humanas e explore o potencial de cada pessoa enquanto indivíduo.

REFERÊNCIAS

- BEHRING, E. R. **Política Social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.
- BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009
- BOSCHETTI, I. **Agudização da barbárie e desafios ao Serviço Social**. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 128, p. 54-71, jan./abr. 2017 Disponível em: (<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n128/0101-6628-sssoc-128-0054.pdf>). Acesso em 25 out. 2019
- BOSCHETTI, I. **Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital**. *Argum.* (Vitória), v. 8, n.2, p. 16-29, maio/ago. 2016. Disponível em: (<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/12800/9944>). Acesso em 25 out. 2019.
- BOSCHETTI, I; SALVADOR, E. O Financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004: Quem Paga a Conta? In: *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. Ana Elizabete Mota, et al. (Org.). 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009. Disponível em: (http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-3.pdf). Acesso em 25 out. 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.
- BRASIL. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Brasília: CFESS, 2011
- COUTO, B. R. **Assistência social: direito social ou bem-estar?** *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015
- FERNANDES, F. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro:Zahar,1975

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social. Disponível em: (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm). Acesso em 25 out. 2019.

MANDEL, E. **O Capitalismo Tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARINI, R.M. **Dialética da Dependência.** 2ªed. São Paulo: Expressão Popular, 2011

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política.** Volume I, Tomo 2. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política.** Volume II, Tomo 2. 3ª.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

Ministério da Cidadania. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral%20Brasil> .Acesso em: 13 nov. 2019

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.* DESLANDES et. al (orgs). Petrópolis: Vozes, 1994.

MOTA, A. E. *Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes.* In: *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional.* Ana Elizabete Mota, et al. (Org.). 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

NETTO, J. P; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica.** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008

Norma Operacional Básica. NOB/ SUAS. Disponível em: (http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em 25 de out. 2019.

PAIVA, B; ROCHA, M; CARARO, D. **Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência.** *SER. Social*, Brasília, v.12, n.26, p.147-175, jan./jun.2010. Disponível em: (http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12702/11104). Acesso em: 30 set. 2019.

PEREIRA, Potyara; STEIN, Rosa Helena. **Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina.** In: *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

Política Nacional de Assistência Social-PNAS Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em 25 out. 2019.

SALVADOR, E. S. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal.** *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n.130, p.426-446, set./dez. 2017. Disponível em: (<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0426.pdf>). Acesso em 25 out. 2019

SALVADOR, E; TEIXEIRA, S. **ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica.** *R. Pol. Públ.*, São Luís, v.18, n.1, p.15-32, jan./jun.2014

SANTOS, R; BRUN, A, B, B. **A política de assistência social no Brasil e os sistemas de proteções do sistema único de assistência social (SUAS).** Disponível em:<<https://regilainesantos.jusbrasil.com.br/artigos/323125229/a-politica-de-assistencia-social-no-brasil-e-os-sistemas-de-protecoes-do-sistema-unico-de-assistencia-social-suas>> Acesso em 01 nov. 2019

Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **O que é e para que serve o Cadastro Único.** Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>> Acesso em 01 nov. 2019

Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Quem pode se cadastrar no Cadastro Único.** Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/quem-pode-se-cadastrar>>. Acesso em 01 nov. 2019

Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Cadastro em dia.** Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/cadastro-em-dia>>. Acesso em 01 nov. 2019

Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Programas que atendem aos inscritos no Cadastro Único.** Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programas-e-beneficios>> Acesso em 01 nov. 2019