



Este artigo está licenciado sob forma de uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que a publicação original seja corretamente citada. http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR

 <http://doi.org/10.15448/1677-9509.2019.2.34304>

SEGURIDADE, ACOLHIMENTO E POBREZA

A estratégia hegemônica de enfrentamento da pobreza no Brasil redemocratizado

The hegemonic strategy coping with poverty redemocratized Brazil

RAQUEL MOTA MASCARENHAS 

Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil.



RESUMO – Esse artigo aborda a *formação social* do Brasil após a Constituição Federal de 1988, em particular, os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), a fim de analisar a *estratégia hegemônica de enfrentamento da pobreza* nas décadas de 1990 e 2000 no país. Esse percurso permite apontar para um alinhamento nacional ao processo de *internacionalização do combate à pobreza*, que promove a naturalização e gestão da *barbárie*, visto que lavra, por um lado, a aceitação da condição de pobreza e, por outro, a não compreensão das relações que a originam.

Palavras-chave: Formação Social. Pobreza. Política Social.

ABSTRACT – This article addresses social formation Brazil after 1988 Federal Constitution, in particular two governments Fernando Henrique Cardoso, the Brazilian Social Democracy Party (PSDB), and first government Luiz Inácio Lula da Silva, the Workers' Party (PT), to analyze hegemonic strategy coping poverty 1990s and 2000s in country. This path point to national alignment process internationalization fight poverty, promotes naturalization and management barbarism, since it deals the acceptance poverty condition and understanding relations originate.

Keywords: Social Formation. Poverty. Social Policy.

Introdução

Em contraponto ao discurso hegemônico, considera-se que o Brasil esteve, e está, integrado ao capitalismo mundial, ainda que, historicamente, de forma dependente. Isto é, entende-se que esse País se constitui imerso as particularidades da *formação social* do território latino americano, a qual pertence, caracterizado, dentre outros fatores, pela *superexploração da força de trabalho e degradação da natureza*, que tradicionalmente o conformaram como *extrativista* e fornecedor de *commodities para sustentação da reprodução do capital*. Desse modo, a reflexão aqui apresentada está alicerçada no entendimento de Marini, no que tange a compreender a categoria marxista da dependência “[...] 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” (MARINI, 2011, p. 134-135).

Além disso, parte da compreensão da *formação social* como uma categoria marxista que expressa o movimento desigual e combinado, característico do modo de produção capitalista, em que o arcaico convive com o moderno no marco de um território específico. Nesse sentido, ela tem o potencial de representar a unidade de totalidades de uma dada sociedade – econômica, política, social e cultural – sem subtrair o movimento de continuidade e descontinuidade próprio do processo histórico de sua constituição. Isto é, “[...] em Marx, a noção de ‘formação social’ – inclusive quando é tomada como critério de uma determinada periodização historiográfica – é sempre entendida no sentido dinâmico e não estático; como um processo [...]” (SERENI, p. 304, 2013). Sendo assim, observa-se que a construção do Brasil está alicerçada num processo profundo de revolução burguesa, fundamentada em modernizações conservadoras, desenvolvimentismos e populismos que, repetidamente, frearam as lutas dos trabalhadores e suas “ideias perigosas”.

Esse percurso pretérito (e também presente!) tornou o Brasil, em 2012, o país com o sétimo maior Produto Interno Bruto (PIB) do globo (TUON, 2013), ao mesmo tempo em que o colocou no *ranking* mundial como sétimo país com maior índice de desigualdade social (CHRISTO, 2012), onde os 10% mais ricos se apropriam de 44,5% do total de rendimentos do país e os 10% mais pobres, de apenas 1,1% daquele montante (MARTINS, 2013). Diante disso, compreendemos que tal contexto expõe a imersão do país na *barbárie* contemporânea, que repousa sobre os ombros da maioria dos brasileiros, alijados da abundante riqueza de sua própria pátria.

Assim, esse trabalho, a partir de pesquisa biobibliográfica (LAKATOS; MARCONI, 2009) e do método materialista histórico-dialético (MARX, 2011), observando as categorias de *dependência* e *formação social*, aborda algumas particularidades do Brasil após a Constituição Federal de 1988, com o objetivo central de analisar o processo de construção da *estratégia hegemônica de enfrentamento da pobreza* nas décadas de 1990 e 2000 no país. Acerca disso, expõe semelhanças e diferenças quanto ao enfrentamento da pobreza, em dois momentos: nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Esse recorte considera que nesse período se deu um processo de recomposição da hegemonia burguesa no país, particularizado aqui, pelo período de redemocratização, após vinte e um anos de ditadura militar (1964-1985); pela exaustão do modelo de substituição de importações; e pela organização da classe trabalhadora, materializada, entre outras, na construção do Partido dos Trabalhadores (PT), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Movimento dos Sem Terra (MST).

Tais processos ocorrem em meio as consequências de mais uma crise do capitalismo imperialista (LENIN, 1985), expressa na *lei da queda tendencial da taxa de lucro* (VALIER; SALAMA, 1975), cujo ápice se manifesta na década de 1970, bem como as transformações para mantê-lo de pé se consolidam: acumulação flexível¹ (HARVEY, 2011), mundialização do capital² (CHESNAIS, 1996) e neoliberalismo³ (HARVEY, 2011).

Esse contexto mundial e nacional, portanto, trouxe determinações para a redemocratização do país, que foram imersas em processos contraditórios, expressos na constituinte de 1988, mediados, a partir da década de 1990, pela liberalização da economia, reestruturação do mercado de trabalho e reformas na estrutura e função estatal. No entanto, dadas a extensão e a complexidade dessas mediações, nossa análise tem foco na última, entendendo-a como *contrarreformabrasileira*, observando, em particular, o delineamento da *estratégia de enfrentamento da pobreza* no período de regência presidencial do Partido da

Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 1995 e 2006. Esse percurso permite, por fim, apresentar algumas considerações finais acerca da filiação teórica e metodológica dos governos à *estratégia hegemônica de enfrentamento da pobreza* em âmbito mundial, a partir do norteamundo tecido, principalmente, pelo Banco Mundial, aos países da América Latina.

O enfrentamento da pobreza na era FHC

De início, observamos que, na segunda metade da década de 1980, no Brasil, irrompe a redemocratização,⁴ fecunda de interesses opostos, próprios do antagonismo entre classes no capitalismo, havendo, de um lado, a burguesia, sinalizando sua aderência ao neoliberalismo, e de outro, segmentos da classe trabalhadora, organizados em torno de um projeto nacional e popular. Esse último, ameaçou a hegemonia da classe burguesa em dois pontos.

O primeiro ao consolidar alguns avanços na constituinte de 1988, a exemplo dos direitos sociais, em especial no que tange a Seguridade Social, que compreende “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” (BRASIL, 1988). Outro ponto, tange à “quase” vitória do candidato popular, Luiz Inácio Lula da Silva, à Presidência da República, em 1989. Entretanto, essa conjuntura, parcialmente favorável à classe trabalhadora, dilapidou-se, em nível mundial, pela ruína do “socialismo real”, no final dos anos 1980 e no início dos anos 1990, e, em nível nacional, pela eleição à Presidência, em 1989, de Fernando Collor de Melo – que viria a sofrer *impeachment* em 1992.

Além da instabilidade política, vigorava no País uma instabilidade econômica emblemática em altas taxas de inflação. O que demandava, à burguesia brasileira, empenhada em manter-se como classe dominante, uma liderança que afiançasse certa esperança de dias melhores, além – é claro – de um governo que pudesse restabelecer a hegemonia interna e externa à classe e adaptar o Estado e a sociedade brasileira aos novos imperativos da economia mundial financeirizada. Assim sendo, “[...] o componente cultural, fundado na dura pedagogia da inflação [...]” (BEHRING, 2008, p. 155) foi basal para eleger como presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), visto como o “cavaleiro da luz”, isto é, como líder político capaz de acabar com as “trevas”, as altas taxas de inflação, através da continuidade na implantação do Plano Real, iniciado no governo de Itamar Franco.

O fato é que o governo FHC configurou-se como um “cavalo de Tróia” para a maioria dos trabalhadores brasileiros, devido ao “desastre social” que acarretou ao Brasil no final de seu mandato. Contudo, para a burguesia, FHC se colocou “[...] como articulador e intelectual orgânico da contrarreforma e da hegemonia burguesa no Brasil contemporâneo” (BEHRING, 2008, p. 155), e seus dois governos (1995-1998/1999-2002) possibilitaram, de fato, uma rearticulação dessa classe.

Assim, como expõe Behring (2008, p. 149), a ofensiva neoliberal da década de 1990, no país, foi “[...] o passaporte brasileiro para a mundialização”, sendo o Plano Real elemento central para o alcance desse objetivo, visto ser a expressão nacional dos planos de estabilização neoliberais recomendados pelo Consenso de Washington, em 1989. Entretanto, apesar de reduzir a inflação, o plano trouxe como consequência o aumento da dívida pública; desincentivo de investimentos produtivos e aumento da transferência de riqueza aos setores improdutivos, através da remuneração do capital financeiro internacional,⁵ o que ratificou a histórica inserção dependente do Brasil no capitalismo mundial e ampliou o desemprego, principalmente devido à desproporção entre acumulação especulativa e a base produtiva real⁶ (BEHRING, 2008).

Além disso, o governo FHC implementou, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE-Mare), dirigido por Bresser-Pereira, à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado. Isso, porque entendiam que a crise brasileira, cuja uma das expressões era a alta taxa de inflação, tratava-se de uma crise fiscal do Estado – caracterizada pelo déficit público, poupanças públicas negativas, dívidas interna e externa, falta de crédito do Estado e baixa credibilidade do governo –, logo esse deve ser reformado e resumido à função de “coordenador suplementar” da economia nacional, a fim de recuperar a governabilidade (legitimidade) e a *governance* (capacidade financeira de governar).

Sendo assim, o PDRE-Mare representa o projeto político, econômico e social da burguesia brasileira para o país, sob o discurso hegemônico de tornar a administração pública mais eficiente. Logo, o Plano Diretor da Reforma do Estado pauta a construção de um “Estado mínimo para os pobres e máximo para o capital”, alicerçado na busca constante de superávits primários, na separação entre formulação e execução de políticas públicas, via publicização, e na política antidemocrática das emendas constitucionais (BEHRING, 2008).

Diante desse conteúdo *conservador* da reforma do Estado brasileiro, Behring (2008) apresenta-a como sendo, na verdade, uma *contrarreforma*, devido ao conteúdo *progressista* intrínseco ao termo “reforma” na história da luta dos trabalhadores contra o capital.⁷ Assim, esse processo, iniciado na década de 1990 no Brasil, representou a reação burguesa diante das metamorfoses do capitalismo pós-1970, pondo em vigor transformações necessárias à busca incessante do capital de superar a “onda longa depressiva da taxa de lucro”, sendo essa a verdadeira causa da crise (MARX, 2008). Isto é, não se pode assimilá-lo como desdobramento da modernização conservadora, pois “[...] demarca uma perda total de sentido de nacionalidade e um componente destrutivo não visto nos saltos para frente promovidos em períodos anteriores”; e sim compreendê-lo como “um projeto e um processo”, pois “[...] seu discurso é pura ideologia e mistificação, no sentido de falsa consciência, num explícito cinismo intencional de classe” (BEHRING, 2008, p. 202). Consequentemente, a *contrarreforma* ratificou, dentre outras coisas, o incipiente investimento em políticas sociais que caracterizam a *formação social* brasileira, sendo novamente um elemento de aprofundamento da degradação das condições de vida da classe trabalhadora no país.

No que tange às políticas sociais, Behring (2008, p. 261) destaca dois aspectos da relação entre ajustes neoliberais e seguridade social, no período FHC: “[...] revisão dos direitos previstos na Constituição, que implicou perda ou restrição do acesso às políticas de seguridade social, sempre setorializadas, segundo o enfoque adotado; e a relação entre ajuste fiscal e financiamento da seguridade social”.

Acerca desse último, devido a necessidade de superávits primário, tem-se um “assalto” ao orçamento da seguridade social,⁸ via: i) isenção do ICMS no setor exportador nacional, ii) isenção do repasse sobre as contribuições sociais dos setores produtivos; iii) sonegação de contribuições por parte dos empregadores; iv) redução dos salários, através da política de abertura econômica visando a redução do “Custo Brasil”; e, principalmente, v) desvinculação de Receitas da União (DRU) (BEHRING, 2008). Sendo a DRU, a expressão de uma “perversa alquimia”, mediante a qual recursos da seguridade social passam a compor o superávit primário, utilizado para o pagamento de juros da dívida pública (SALVADOR; BOSCHETTI, 2006).⁹

No caso da restrição da oferta e do acesso às políticas sociais, destaca-se o Plano Nacional de Publicização, criado via Medida Provisória nº 1.591, de 09 de novembro de 1997, que particularizou, no Brasil, a expansão do trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais – privatização, focalização e descentralização. Isso porque o processo de publicização se configurou numa precisa desresponsabilização do Estado, demarcando a separação entre formulação e execução das políticas sociais, ratificando a impossibilidade de implementação, no Brasil, de um Estado nos moldes welfaristas, pois viabilizou o repasse de serviços sociais a entidades públicas não estatais, terceirizando as atividades e mobilizando o “voluntariado”, isto é, promovendo o chamado “terceiro setor” (BEHRING, 2008). Ou seja, o processo de *contrarreforma* brasileiro, não decorre apenas da interposição do neoliberalismo no país, ao passo que consiste em uma expressão, oportuna da formação social tipicamente periférica, da impossibilidade de os países em situação de dependência reproduzirem em seus territórios o modelo de desenvolvimento e estruturação burguesa característicos dos países de capitalismo central.

Diante do exposto, tem-se na era FHC, a *estratégia de enfrentamento da pobreza* caracterizada por programas de assistência social focalizados e pouco abrangentes em âmbito federal. Dessa forma, têm-se uma disputa política para a condução da assistência social, que por um lado, figura a pressão da classe trabalhadora pelo seu reconhecimento como direito social a ser prestado para quem dela necessitar, sem necessidade de contribuição prévia, e dever do Estado, conforme definida pela Constituição Federal de 1988 e ratificada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993. Nesse sentido, tem-se, a partir de 1995, a extinção da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA); criação do Conselho Nacional da Assistência

Social (CONANDA), Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), e, progressivamente, dos conselhos e os fundos estaduais e municipais.

Entretanto, por outro lado, impera o projeto da classe burguesa, coerente com as necessidades de reprodução do capital após a década de 1970, que se particulariza na esfera brasileira, por exemplo, na conformação neoliberal do Estado e no processo de publicização, materializando ações emergenciais de combate à pobreza, em que se destaca, no primeiro mandato, o Programa Comunidade Solidária (PCS). Ele foi instituído em 12 de janeiro de 1995, Decreto n. 1.366, diretamente ligado à Casa Civil, e presidido pela primeira dama, Ruth Cardoso, sendo seu principal objetivo ser um espaço de articulação da sociedade brasileira para combater a pobreza e exclusão social. O Programa, portanto, se caracterizou por promover políticas sociais emergenciais de combate à fome e a miséria, cujo protagonismo das ações se davam no âmbito da sociedade civil, através de parcerias com Organizações Não-Governamentais (ONG's), e não do Estado, como previsto no texto constitucional (SILVA, et al., 2006).

No segundo mandato, o PCS foi redefinido e nomeado de Programa Comunidade Ativa, visando promover o desenvolvimento local dos municípios carentes, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Concomitantemente, o governo criou o Projeto Alvorada, também chamado de Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano, que articulava programas federais nas áreas de saúde, educação e geração de renda, a fim de impulsionar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal. Esse último, liderou o que se consolidou como Rede Brasileira de Proteção Social, cuja implantação se deu através da criação e execução do Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal¹⁰, consistindo no adensamento de um conjunto de programas de transferência de renda¹¹, dentre eles: Bolsa Escola (de 1997), Auxílio Gás (de 2000) e Bolsa Alimentação (de 2001), e tornando-se referência de ação para o combate à pobreza em âmbito global. Esses benefícios tiveram seu pagamento unificado através do saque monetário via o Cartão Cidadão, instituído em 2002 (SILVA, et al., 2006).

Isso se dá acompanhado da prevalência dos programas de transferência de renda, paralelamente ao desinvestimento em outras políticas, como educação, habitação e saneamento básico (MOTA, 2009; SALVADOR, 2007). Diante desse modelamento central, observa-se que, no Brasil, as políticas sociais são entrecortadas por um conjunto de tendências, como a *refilantropização* (YASBEK, 1993), que mistifica os direitos sociais no campo da filantropia e da solidariedade e nega sua condição legal preconizada na Constituição de 1988, levando à desresponsabilização do Estado nessa área, paralelamente à valorização da solidariedade e do voluntariado.

Outro aspecto característico é a *americanização das políticas sociais* (WERNECK VIANNA, 1998), que leva o cidadão a ser visto enquanto “consumidor” e, por isso, deve ter acesso a serviços sociais através de relações de troca no mercado, pois as políticas públicas são entendidas, nesse modo de pensar, como restritas àqueles que não possuem poder de compra. Destaca, ainda, a referência no *binômio privatização e seletividade* (MOTA, 1995) que, ao mesmo tempo, visa privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os programas de assistência aos pobres, redirecionando a intervenção estatal aos considerados miseráveis. Norteamentos diferente do que os setores progressistas da constituinte preconizaram na Constituição Federal de 1988.

Paralelo a isso, as condições de vida da classe trabalhadora brasileira foram marcadas pelo aumento do desemprego e da pobreza. Condições de vida que permearam todo o conjunto da classe trabalhadora latino-americana, no processo descrito por Soares (2003) como *desastre social*, em que se tem o aprofundamento do empobrecimento e das desigualdades sociais oriundas do extermínio de inúmeros postos de trabalho, consequências da crise do capital na década de 1970, potencializadas, principalmente, pelos programas de ajuste estrutural neoliberais.¹²

Em outras palavras, a pauperização da classe trabalhadora brasileira é consequência direta da lei geral de acumulação capitalista¹³, em que, concomitante e contraditoriamente, se tem a ampliação de produção de bens, por um lado, e o aprofundamento da pobreza dos produtores, do outro (MARX, 1989). Essa lei é a gênese da “*questão social*”, logo, essa é oriunda da dimensão infraestrutural do modo de produção capitalista e se expressa na dimensão superestrutural, através da ação política e conflitiva entre as classes (NETTO, 2001).

Nesse sentido, o *desastre social* no Brasil é particularizado, na década de 1990 no país, pelas implicações do Plano Real, do PDRE-Mare e do Plano de Publicização – que encerram a trilogia do “desastre social” brasileiro promovido pelo governo FHC. Assim, para visualizar os impactos do período, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),¹⁴ o desemprego passou de 5,3%, em 1993, para 7,1%, em 2000, e o número de desempregados cresceu 52% no mesmo período. Isso significa que, da população total de 169,8 milhões de brasileiros, 12 milhões estavam em situação de desemprego no início desse século. O Instituto constatou, também em relação ao período de 1993 a 2000, o crescimento da informalidade, que passou de 46,4% para 53,8%; o crescimento das contratações sem carteira assinada, que foi de 26,9% para 29,1%, do total de ocupados; e a redução de 9% dos salários no setor industrial, paralelamente ao inacreditável crescimento de 65% da produtividade. Ademais, em 2000, o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) analisou 42 setores produtivos e constatou, durante a década de 1990, a redução da participação dos salários no PIB, caindo de 45% para 37%, expressando o aumento da desigualdade na distribuição funcional de rendimentos¹⁵ (BEHRING, 2008).

A partir do exposto, fica claro a relação orgânica entre reprodução e crise de reprodução do capital, desemprego e pobreza. Além disso, destaca-se a obtenção de baixos salários acrescido da falácia dos efeitos da redução da inflação, uma vez que os alimentos, mercadoria de maior consumo das famílias pobres, não obteve redução significativa de preços. Isso perpetuou a corrosão do poder de compra¹⁶, aprofundado pela ratificação da política regressiva¹⁷ de tributação e aumento da carga tributária, que chegou a 34% do PIB, em 2000, de acordo com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (BEHRING, 2008).

Em suma, temos a constatação do aprofundamento da pobreza durante a década de 1990, chegando-se, na virada do milênio, à marca de 26 milhões de indigentes e 53 milhões de pobres, de acordo com o Censo de 2000 (BEHRING, 2008). Diante dessa conjuntura socioeconômica, desmancha-se a promessa do Plano Real de salvar todos da inflação e, conseqüentemente, põe-se em ruínas o projeto da burguesia brasileira diante ao “desastre social”. Isto é, tem-se a conformação de um cenário de pauperização generalizada da classe trabalhadora que demarca, em 2002, o solo da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, novamente candidato pelo Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, e que, tendo tomado posse, instaura seu governo sob o *slogan* “Brasil, um país de todos”.

O enfrentamento da pobreza na Era Lula

De partida, de acordo com vários intelectuais,¹⁸ tem-se que o governo Lula negou a ruptura política e econômica ansiada pela classe trabalhadora brasileira diante da “herança maldita” dos dois governos anteriores. Ao contrário, o governo, que começou em 2003, demonstrou, desde o início, seu continuísmo e a defesa da “via única”, expressos, dentre outras, na transferência de riqueza nacional ao capital financeiro internacional, no montante do pagamento de juros, que girou em torno de 8,2% do PIB (FILGUEIRAS; GOLÇALVES, 2007, p. 107), no aprofundamento da vulnerabilidade externa estrutural¹⁹, e na manutenção do núcleo administrativo do governo, de gestores e intelectuais ligados aos princípios liberais e aos organismos multilaterais (NOVELLI, 2010). Em outras palavras, executam um plano de governo alinhado aos interesses dos financiadores de sua campanha eleitoral.²⁰

O governo Lula, portanto, foi cenário e protagonista da consolidação do bloco de poder dominante, nascido das ruínas do modelo de substituição de importações e unificado pelo modelo liberal periférico.²¹ E adquirem coesão de classe a partir da lógica financeira, ou seja, ao mesmo tempo em que expressa sua hegemonia, é a taxa de juros que a estrutura, como classe esse conjunto distinto: i) *fração hegemônica*: capital financeiro internacional, expresso, principalmente, nos fundos de pensão, fundos mútuos de investimentos e grandes bancos dos países desenvolvidos; grandes grupos econômico-financeiros nacionais, associados e subordinados aos capitais estrangeiros; e capital produtivo multinacional; ii) *fração subordinada*: grandes e médios grupos econômicos não financeirizados, atuantes em agronegócio, indústria, comércio e serviços; iii) *aliados*: classe média alta, beneficiada pela lógica rentista, composta por executivos de empresas,

profissionais liberais e trabalhadores autônomos altamente qualificados e bem remunerados, alta burocracia governamental e intelectuais identificados com valores liberais (FILGUEIRAS; GOLÇALVES, 2007).

Logo, observa-se o continuísmo, típico da *formação social* brasileira, em que a maioria da população é desfavorecida do gozo das riquezas nacionais²², prosseguindo, no fundamental, com a política macroeconômica dos governos FHC (NOVELLI, 2010; DRUCK, FILGUEIRAS, 2007; FILGUEIRAS, GONÇALVES, 2007; MARQUES, MENDES, 2007). Cabe, portanto, desmistificar a afirmativa hegemônica de que, nesse período, o País vivenciou uma diminuição da desigualdade socioeconômica²³, observada na evolução do coeficiente de Gini.²⁴ A questão central é que esse coeficiente é calculado a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, que coleta dados de uma amostra selecionada do universo dos rendimentos recebidos que, em última análise, refere-se a distribuição de renda endógena à classe trabalhadora, majoritariamente, oriundos de salários²⁵, benefícios da Previdência Social e programas de transferência de renda. Portanto, a melhora na distribuição de rendimentos, detectada a partir do índice de Gini, de 0,584 (1995) para 0,539 (2005), representa uma evolução na *distribuição pessoal de renda entre os trabalhadores*, e não, equidade de rendimentos entre capital e trabalho (FILGUEIRAS, GONÇALVES, 2007; MARQUES; MENDES, 2007);

Para se ter uma dimensão realista acerca da desigualdade social no Brasil, deve-se considerar a “[...] *distribuição funcional da renda*, que revela o padrão de desigualdade entre as diferentes classes sociais”, isto é, “[...] verificar a distribuição da renda entre, de um lado, os trabalhadores [salários] e, de outro, os capitalistas (que recebem lucros e aluguéis) e rentistas (que recebem juros)” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 209, itálico nosso). Acerca disso, a participação dos salários no PIB caiu de 32% (2000-2001) para 31% (2003-2004); a relação média de juro/salário manteve-se alta de 16,2% (1995-1998), 17,0% (1999-2002) e 12,1% (2003-2006); a relação salário/PIB *per capita* caiu 3,9% (2002-2006) – sendo que a massa salarial foi estável e o PIB cresceu 14,1% (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Por outro lado, “[...] a participação dos ativos totais dos grandes bancos privados no PIB aumenta de 17,2% em 1999-2002 para 19,3% em 2003-2006, caracterizando a crescente dominação financeira” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 230).

Assim, é de todo inapropriada a afirmação de que o governo Lula promoveu uma distribuição real da renda, logo a anunciada redução da população pobre (ROCHA, 2006a; 2016b) deve ser problematizada. Pois, analisando o período 2001-2005, com base em dados levantados pelo IPEA, tem-se que o quantitativo de indigentes diminuiu de 16,5% para 11,3% da população total e o de pobres, de 36,5% para 30,1%, conforme a PNAD 2004. No entanto, desconsiderando rendas e benefícios socioassistenciais e previdenciários, 41,4% do total da população vivia com renda familiar mensal *per capita* inferior a 1/2 salário mínimo.²⁶

Além disso, as linhas de pobreza e indigência estabelecidas no País subestimam o custo das necessidades de indivíduos e famílias, visto que o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) definiu o *salário mínimo necessário*²⁷, em termos nominais, no marco de R\$1.522,01, em maio de 2004, para uma família de quatro pessoas (dois adultos e duas crianças), o que significava uma renda familiar *per capita* de R\$ 380,50 (DIEESE, 2013). Enquanto isso, no mesmo ano, o *salário mínimo vigente* passou a R\$260,00, equivalente a renda familiar *per capita* de R\$65,00 – seis vezes menos.

Por outro lado, segundo a PNAD 2004, 101,7 milhões de brasileiros (57,3% da população) apresentavam renda domiciliar mensal *per capita* inferior a um *salário mínimo vigente*. Se considerássemos a proposta do DIEESE de renda mínima *per capita* ancorada no *salário mínimo necessário*, a população pobre representaria porção acentuadamente superior à aferida na PNAD. Isso, mesmo considerando *critérios exclusivamente monetários*, que expressam “[...] ideia distorcida da realidade quanto às dimensões efetivas da pobreza, devido ao caráter multifacetado desta [...]” (COLODETI; LEITE, 2012).

Diante do grande contingente de indivíduos pobres, desempregados e expostos à insegurança do mercado de trabalho, o governo Lula prossegue, no fundamental, a condução das políticas sociais conforme seu antecessor. Entretanto, nesse governo, há o adensamento das políticas sociais para o “combate à pobreza”, materializado nas transferências de renda, como eixo central da Rede de Proteção Social²⁸, instituída na era FHC, sob o discurso ilusório de que esse processo faz parte da construção, a longo prazo, de uma renda de cidadania.²⁹ Essa guinada garante um discurso “humanista” de preocupação com os pobres, que aprofunda a hegemonia burguesa e assegura a continuidade da *contrarreforma* do Estado.

Nesse percurso, o governo Lula instituiu, em 2003, o Programa Fome Zero, cujo objetivo oficial era a formulação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional³⁰, destacando a prioridade do “combate à fome e a miséria”, compreendidas como resultado da ausência de renda. No Programa Fome Zero, adota-se o ganho diário de US\$1,00 como linha de pobreza extrema, sendo considerada indigente a população que recebe renda *per capita* inferior ao necessário para a aquisição de uma cesta alimentar e pobre a população que auferir rendimento suficiente para essa aquisição, mas não consegue usufruir de bens não alimentares básicos (SILVA *et al.*, 2006).

Esse Programa decaiu em um “fracasso operacional” e, no início de 2004, o governo Lula promoveu uma reforma ministerial, criou o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome e promulgou a Lei n.10.836, de 09 de janeiro de 2004, que instituía o Programa Bolsa Família (MARQUES; MENDES, 2006). Assim, deu-se continuidade ao processo de unificação dos já existentes programas de transferência de renda³¹, renunciado pela instituição do Cadastramento Único – renomeado de CadÚnico³² – e do Cartão Cidadão, ainda durante o governo FHC. Foram unificados, então, quatro programas federais (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação), que juntos, formaram o Programa Bolsa Família, de execução descentralizada entre os entes federados, com gestão intersetorial e no qual a família é concebida enquanto “[...] um grupo ligado por laços de parentesco ou afinidade, que forma um grupo vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (SILVA *et al.*, 2006, p. 136).

A unificação ratifica a transferência de renda como prioridade no enfrentamento da pobreza, mas com outras nuances. Percebe-se maior focalização na linha de pobreza adotada, que passa da *per capita* de meio salário mínimo por mês, para um dólar diário. Outro elemento é a ênfase na “contrapartida” dos beneficiários como garantia de uma “porta de saída” da pobreza, que se refere ao cumprimento de condicionalidades, tais como: manter os filhos em idade escolar matriculados e frequentando a rede de ensino; alfabetizar os adultos analfabetos; garantir o acompanhamento dos filhos de idade entre zero e seis anos em postos de saúde; executar o pré-natal das mulheres gestantes, etc.

Ademais, ser beneficiários não se constitui como direito, pois se trata de uma política de governo, e não de Estado, logo, a qualquer momento, pode ser interrompida. Portanto, a *estratégia de enfrentamento da pobreza* no Brasil, durante o primeiro governo Lula, tem centralidade no Programa Bolsa Família e, em menor medida, nos programas de microcrédito³³ direcionados à população pobre, mas não miserável, objetivando integrá-la ao mercado.

Diante ao exposto, como afirmam Marques e Mendes (2007, p. 8), conclui-se que “[...] não há impedimento entre o desenvolvimento da política econômica do governo Lula, voltada para o grande capital, em particular o financeiro, e a realização de programas direcionados às parcelas mais pobres da população [...]”. Logo, como afirma Frei Betto, “[...] o governo do PT só pode ser considerado de ‘esquerda’ se comparado ao reacionarismo das forças políticas que lhe fazem oposição. De fato, portanto, trata-se de um governo [...] mãe dos pobres e pai dos ricos” (MONROY, p. 8, 2014).

Algumas considerações

Ao fim deste percurso, visualizamos que o enfrentamento da pobreza durante os governos FHC e o primeiro governo Lula deu-se, basicamente, por meio de políticas sociais focalizadas e assistencialistas, promovendo particular manipulação dos segmentos majoritários da população, os trabalhadores pobres. Isso às custas de superficiais melhoras nas condições de vida de imensos segmentos de brasileiros e brasileiras, em paralelo à sedimentação de um profundo processo de obstaculizar a formação de massas conscientes e mobilizadas.

Nesse sentido, portanto, defende-se a permanência do alinhamento nacional à *estratégia hegemônica de enfrentamento à pobreza* que, atualmente, consiste no processo de “internacionalização do combate à pobreza” (MAURIEL, 2008), que emerge como uma articulação do Banco Mundial, do FMI e do BIRD, diante ao contexto de globalização da pobreza e levantes populares, gestado desde o fim da Segunda Guerra Mundial e aprofundado a partir dos anos 1970.

Esse se expressa via políticas sociais norteadas, teórica e metodologicamente, com as teorias do “capital social” (COLEMAN, 2000), “capital humano” (SHULTZ, 1973) e “desenvolvimento como liberdade” (SEN, 2000) que, em suma, entendem a pobreza como ausência de renda e bem-estar e o pobre como o indivíduo em privação de liberdade, necessária para superar essa condição. Consequentemente, idem ao âmbito internacional, nacionalmente têm-se a compreensão de que é responsabilidade do indivíduo a sua condição de pobre e que o Estado deve garantir apenas o mínimo para àqueles impossibilitados de obter seu bem-estar via relações de troca no mercado, não sendo necessário políticas sociais universais.

No caso do Brasil, portanto, o processo de redemocratização demonstra, até o momento, que, para atender aos interesses do capital, é politicamente conveniente satisfazer as “expectativas”, ainda que mínimas, dos trabalhadores pobres. Pois, o empobrecimento de grandes contingentes da sociedade brasileira na virada do milênio, figurou aos olhos da burguesia como uma “ameaça”, um “risco” de ruptura do tecido social. Isto é, a situação de miséria desperta temor, pela sua potencialidade de tornar a população empobrecida uma massa violenta e contestadora (ALAYÓN, 1995).

Com isso, têm-se nesse período a materialização em território brasileiro da *estratégia hegemônica de enfrentamento da pobreza* centralizada na oferta de políticas sociais focalizadas nos mais pobres e da concepção individualizante de promoção da proteção social. A tática é o “combate moral” a essa condição social, ao passo que a desvincula da “questão social”, ou seja, despreza sua relação orgânica com a lei geral de acumulação capitalista.

Portanto, considerá-la como uma *estratégia* é consequência de situá-la no contexto de tensões entre classes sociais que disputam por projetos societários distintos, logo tecem estratégias diversas e divergentes para o empobrecimento. Sendo assim, destacar seu caráter hegemônico³⁴ é ratificar que não se trata da “única estratégia possível” para a promoção do *bem-estar*, de obtenção do *desenvolvimento*, de concretização da *justiça social* e de gozo da *liberdade*. Assim, almejamos com essa expressão – *estratégia hegemônica de enfrentamento à pobreza* – ratificar uma posição de análise distintamente crítica as noções de “alívio à pobreza”, “combate à pobreza”, “erradicação da pobreza”, “redução das desigualdades”, que defendem a possibilidade de extinção da condição de pobreza no bojo do capitalismo.

Desse modo, a *estratégia brasileira de enfrentamento da pobreza* que se desenvolveu hegemonicamente ao longo das década de 1990 e 2000, tanto promove a naturalização quanto, consequentemente, a gestão da *barbárie*³⁵, sendo que sua gestão manifesta, por um lado, a aceitação da condição de pobreza e, por outro, a não compreensão das relações que a originam (MASCARENHAS, 2016). Dessa forma, manteve-se, no período analisado a perpetuação das explorações característica da necessidade de reprodução do capital: a exploração de *trabalhadores* e da *natureza* pela *burguesia*, em que a segunda concentra e centraliza riqueza em detrimento do depauperamento das condições de e extermínio da vida dos primeiros e da destruição da biosfera. Isso, mesmo em um país que dispõe de abundantes meios e força de trabalho, quantitativamente e qualitativamente, para garantir o bem-estar coletivo da população através da socialização da riqueza nacional.

Referências

ALAYÓN, N. Controle dos pobres ou erradicação da pobreza? In: ALAYÓN, N. **Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. https://doi.org/10.14195/0870-4147_36-1_24

BARROS, R. P. de; HENRIQUE, R.; MENDONÇA, R. Dossiê desigualdade. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000. <https://doi.org/10.1590/s0102-69092000000100009>

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma**. São Paulo: Cortez, 2008.

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

CHRISTO, C. A. L. [Frei Betto]. Desigualdade social e renda injusta. **Brasil de fato**, 18 fev. 2011. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/5725>. Acesso em: 15 abr. 2012.

COLEMAN, J. Social Capital in the Creation of Human Capital. In: DASGUPTA, P.; SERAGELDIN, I. (org.). **Social Capital: a Multifaceted Perspective**. Washington, D.C., The World Bank, 2000. <https://doi.org/10.1596/0-8213-4562-1>

COLODETI, V. de P.; LEITE, I. C. Microcrédito, informalidade e “combate à pobreza”. **Temporalis**, Brasília, ano 12, n. 24, p. 385-406, jul.-dez. 2012. <https://doi.org/10.22422/2238-1856.2012v12n24p385-406>

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). **Salário mínimo nominal e necessário**. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#20044>. Acesso em: 21 out. 2013.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Katálysis**, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007. <https://doi.org/10.1590/s1414-49802007000100004>

FILGUEIRAS; L. A. M; GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2011.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

IEA (Instituto de Economia Agrícola). **Preços médios mensais no varejo**. Disponível em: http://ciagri.iea.sp.gov.br/nia/precos_medios.aspx?cod_sis=4. Acesso em: 20 out. 2013.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LEITE, I. C. **Desconhecimento, piedade e distância: representações da miséria e dos miseráveis em segmentos sociais não atingidos pela pobreza**. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, Campus de Araraquara, 2002. <https://doi.org/10.21115/jbes.v9.n2.p177-84>

LENIN, V. I. **Imperialismo: fase superior do capitalismo**. 3. ed. São Paulo: Global Editora, 1985.

MARINI, R. Dialética da dependência. In: STEDILE, J. P.; TRANSPADINI, R. (org.). RUY MAURO MARINI: vida e obra. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Notas sobre o social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 1-15, jan./mar. 2006. <https://doi.org/10.1590/s0101-31572006000100004>

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Katálysis**, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan./jun. 2007. <https://doi.org/10.1590/s1414-49802007000100003>

MARTINS, D. Os 10% mais ricos concentram 42% da renda no país, indica IBGE. **Valor Econômico**, 29 nov. 2013. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/3357360/os-10-mais-ricos-concentram-42-da-renda-no-pais-indica>. Acesso em: 30 nov. 2013. <https://doi.org/10.11606/t.12.2008.tde-04092008-103433>

MARX, K. O método da Economia Política. In: MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. Trad. e Intr. Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011. <https://doi.org/10.26512/2015.10.d.19678>

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro I, vol. I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro I, vol. II. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

MASCARENHAS, Raquel Mota. Enfrentamento da pobreza e gestão da barbárie na contemporaneidade. In: CRESS-MG (Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais). Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. Belo Horizonte: CRESS-MG, 2016. <https://doi.org/10.14393/19834071.v26.n2.2017.38910>

MAURIEL, A. P. O. Relações internacionais, política social e combate a pobreza. **Em pauta**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 43-67, jul. 2009. <https://doi.org/10.12957/rep.2009.492>

MENEGAT, M. A atualidade da barbárie. **Discursos sediciosos**, Rio de Janeiro, v. 13, p. 143-153, 2004.

MONROY, C. M. Um governo social-popular, mãe dos pobres e pai dos ricos. Entrevista com Carlos Alberto Libânio Christo (Frei Betto). **Brasil de Fato**, São Paulo, ano 1, n. 569, p. 8, 23-29, fev. 2014.

MOTA, A. E. **Cultura de crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

MOTA, A. E. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira no anos 2000. In: MOTA, A. E. (org.). **O mito da assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009. <https://doi.org/10.26512/2014.12.d.18264>

NETTO, J. P. **Ditadura e serviço social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 1991.

NOVELLI, J. M. N. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). **Sociologia Política**, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun. 2010. <https://doi.org/10.1590/s0104-44782010000200014>

ROCHA, S. Alguns aspectos relativos à evolução 2003-2004 da pobreza e da indigência no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 22, p. 11-38, jun. 2006a.

ROCHA, S. Pobreza e indigência no Brasil – algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 265-299, maio/ago. 2006b. <https://doi.org/10.1590/s0103-63512006000200003>

SALVADOR, E. Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil? **Observatório da cidadania**, 2007.

SALVADOR, E.; BOSCHETTI, I. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Serviço Social e sociedade**. São Paulo, v. 87, p. 25-57, 2006.

SCHULTZ, T. W. **O capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

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

SERENI, Emilio. DE MARX A LÊNIN: a categoria de “formação econômico-social”. **Meridiano**. Buenos Ayres, n. 2, p. 297-346, 2013.

SILVA, M. O. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, ano. 12, v. 6, p. 1429-1439, 2007. <https://doi.org/10.1590/s1413-81232007000600006>

SILVA, M. O. da S.; YASBEK; M. C.; GIOVANNI; G. di. **A política social brasileira do século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006. <https://doi.org/10.1590/s1414-49802007000100014>

SOARES, L. T. R. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TUON, L. PIB de 2012 confirma queda do Brasil no ranking das maiores economias. **Veja**, 01 mar. 2013. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/pib-de-2012-confirma-queda-do-brasil-no-ranking-das-maiores-economias>. Acesso em: 21 out. 2013. <https://doi.org/10.17771/pucricio.acad.14892>

VALIER, J.; SALAMA, P. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

YASBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

Notas

¹ A “[...] acumulação flexível, [...] se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. [...]” (HARVEY, 2011, p. 140).

² A mundialização trata-se do duplo processo, em que “O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980” (CHESNAIS, 1996, p. 34).

- ³ O neoliberalismo ratifica “que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio” (HARVEY, 2011, p. 12).
- ⁴ Acerca do período pós-64 no Brasil, cf. Netto (1991).
- ⁵ Em 1970, o Brasil torna-se o sexto país mais desnacionalizado, “Entretanto, a trajetória heterônoma e dependente dos investimentos externos ganha novos contornos em meados dos anos 1990, com o Plano Real. [...] acompanhado de uma elevação da remessa de lucros e dividendos para o exterior, que passou de US\$2,9 bilhões, em 1994, para 6,5 bilhões de dólares, em 1997” (BEHRING, 2008, p. 231).
- ⁶ O governo Collor iniciou o processo de privatização, mas o deslanche se deu no governo FHC, que no primeiro mandato privatizou um patrimônio equivalente a US\$ 49 bilhões; e, ao final do segundo, praticamente todo o setor de energia elétrica e telefonia, parte do bancário e algumas das maiores empresas do País, como a Vale do Rio Doce, foram entregues ao capital privado (BEHRING, 2008).
- ⁷ Por exemplo: considerando-se a história do século XX, temos as reformas que culminaram no Welfare State, que viabilizou “pleno emprego” e direitos aos trabalhadores, sob a condução da social-democracia.
- ⁸ O relatório de prestação de contas do Governo Federal relativo a 1998 mostra que 48% do orçamento federal foi gasto autonomamente, naquele ano, pelo Ministério da Fazenda em juros e amortização da dívida pública, beneficiando, majoritariamente, a elite rentista. E, segundo a ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil), em 2001, a receita da seguridade social, no Brasil, correspondeu a R\$ 136,8 bilhões, mas foram executados apenas R\$105,4 bilhões, gerando um superávit de R\$ 31,4 bilhões (BEHRING, 2008).
- ⁹ Salvador (2007) destaca que esse processo teve início no âmbito da formulação do Plano Real que, sob a justificativa de “desequilíbrios das contas públicas”, criou-se o Fundo Social de Emergência (FSE), permitindo a desvinculação de 20% dos recursos destinados à seguridade social, em 1994. Procedimento idêntico repetido via Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), até 1995, e posteriormente, por meio da DRU.
- ¹⁰ O Cadastro Único foi instituído pelo Decreto n. 3.811, de 24 de julho de 2001, que previa um formulário como “instrumento de Cadastro Único para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente, exceto aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV”. Além disso, estabelece que os dados e as informações coletadas fossem processadas pela Caixa Econômica Federal “que procederá à identificação dos beneficiários e atribuirá o respectivo número de identificação social, de forma a garantir a unicidade e a integração do cadastro, no âmbito de todos os programas de transferência de renda, e a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos”.
- ¹¹ A Rede Brasileira de Proteção Social centralizou programas de transferência de renda gerenciados por diferentes ministérios – Ministério da Educação e Cultura (Bolsa-Escola); Ministério do Trabalho (Bolsa-Qualificação, Seguro-desemprego); Ministério da Previdência e Assistência Social (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa do Agente Jovem, Benefício Mensal – Idoso/Portadores de Deficiência, Renda Mensal Vitalícia, Aposentadorias Rurais); Ministério da Saúde (Bolsa-Alimentação); Ministério da Agricultura (Bolsa-Renda); Ministério de Minas e Energia (Auxílio-gás) – e Caixa Econômica Federal (Abono Salarial PIS/Pasep) (SILVA, *et al.* 2006).
- ¹² A expressão “ajuste estrutural”, do economista norte-americano John Williamson, cunhada no Consenso de Washington, remete-se as “políticas recessivas de estabilização” (redução do gasto público; reestruturação dos sistemas de previdência pública para obtenção de superávits fiscais primários) e “reformas estruturais” (liberalização financeira, abertura comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais), postas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial a governos nacionais (SOARES, 2003).
- ¹³ Karl Marx elucida que a lei geral de acumulação capitalista consiste em um processo que expressa a reprodução do capital, via movimento $D - M (...P...) - D'$. Ou seja, o capital inicialmente investido [D], após transcorrer o processo de produção e de circulação de mercadorias [M (...P...)], é acrescido de valor novo ($D' - D$) (MARX, 1989). Assim, parte do valor novo produzido será novamente investido, dando partida a um novo ciclo de reprodução do capital. Esse processo dar-se-á ininterruptamente, reorganizando a reprodução em estrutura de espiral (MARX, 1989).
- ¹⁴ Considerando que, em sua metodologia estatística para o cálculo do desemprego, o IBGE não considera o “desemprego oculto por desalento” – pessoas que desistiram de procurar emprego – e o “desemprego oculto por trabalho precário”, os dados acima, apesar de elevados, ainda não contabilizavam todo o quantitativo de desempregados no Brasil.
- ¹⁵ A distribuição funcional observa a apropriação de rendimentos entre classes, isto é, afere os salários dos trabalhadores e os lucros, alugueis e juros dos capitalistas (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).
- ¹⁶ “A abertura comercial irresponsável de Collor, aprofundada por Cardoso, introduziu a competitividade na indústria alimentícia, que não teve o efeito de baixar os preços, diferente da expectativa governamental, mas de nivelá-los por cima” (BEHRING, 2008, p. 166).
- ¹⁷ “A regressão [tributária] ocorre porque penaliza mais contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o tributo é progressivo, aumentando a participação da pessoa contribuinte à medida que cresce sua renda [...]” (SALVADOR, 2007, p. 89).
- ¹⁸ Acerca disso, cf. Novelli (2010), Filgueiras e Gonçalves (2007), Menegat (2008), Menegat et al. (2008).
- ¹⁹ A dependência do PIB em relação à demanda externa, contribui para a vulnerabilidade externa estrutural do País, compreendida como a capacidade de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos: “[...] é um fenômeno de longo prazo” e “[...] é determinada, principalmente, pelos processos de desregulamentação e liberalização nas esferas comercial, produtivo-real, tecnológica e monetário-financeira das relações econômicas internacionais do país” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 35).
- ²⁰ Em 2002, tem-se amplo financiamento de empreiteiras, bancos e empresas de commodities, que, respectivamente, são beneficiários de programas de infraestrutura, política macroeconômica, padrão de comércio internacional (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).
- ²¹ É liberal devido a base ser reformas de ajuste estrutural ditadas por Banco Mundial e FMI, e periférico, devido ser a implementação do neoliberalismo em um país dependente (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).
- ²² Na história brasileira percebe-se a perpetuação da desigualdade: o 1% mais rico se apropriava de 53% da renda nacional, em 1989, e de 56,5%, em 1998 (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).
- ²³ Sobre a afirmação da redução da desigualdade no Brasil, cf. Rocha (2006a) e Barros *et al.* (2000).
- ²⁴ O coeficiente de Gini mensura o grau de distribuição (ou concentração) dos rendimentos em uma dada sociedade. Varia entre 0,0 e 1,0. “[...] quanto mais tal coeficiente se distancia de 0,0 e se aproxima de 1,0, maior o grau de desigualdade na distribuição de renda da sociedade considerada” (LEITE, 2002, p. 55).
- ²⁵ O salário mínimo apresentou, no período de gestão federal petista, ganhos percentuais que não são desprezíveis, em comparação com o que se registrou no período FHC. O que, no fundamental, não torna incoerente a afirmativa de que há continuidade da política macroeconômica própria do período anterior.

- ²⁶ Meio salário mínimo, à época, correspondia a R\$ 130,00 (DIEESE, 2013), sendo o equivalente a R\$4,33/dia. Como ilustração, em maio de 2004, o quilo de arroz custava, em média, R\$2,06; de feijão, R\$2,44; de macarrão R\$1,63; de farinha de mandioca R\$1,88; de fubá R\$0,92; de óleo de soja R\$2,50; de pão francês R\$0,19 (IEA, 2013).
- ²⁷ O montante do salário mínimo nominal necessário é calculado pelo DIEESE com base nas normas legais que definem o salário mínimo oficial no País (DIEESE, 2013).
- ²⁸ “A ‘Rede de Proteção Social’ é entendida como um conjunto de programas sociais do Governo Federal, com prevalência dos Programas de Transferência de Renda” (SILVA *et al.*, 2006).
- ²⁹ Acerca de tal discurso sobre a renda-mínima de cidadania, cf. o Projeto de Lei n. 80/1991, do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy, em Silva *et al.* (2006) e Silva (2007).
- ³⁰ A segurança alimentar é “a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis” (SILVA *et al.*, 2006, p. 120).
- ³¹ “São considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda per capita familiar [...]” (SILVA *et al.*, 2006, p. 131)
- ³² O Decreto n. 3.877, de 2001, promulgado por FHC dispõe sobre o cadastramento único e previa um modelo de cadastro a ser utilizado, sendo os dados geridos pela Caixa Econômica Federal, responsável também por atribuir o Número de Identificação Social (NIS). Posteriormente, o Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007, promulgado por Lula, revoga o decreto anterior; institui o cadastro único – conhecido atualmente como CadÚnico –; e modifica a gestão dos dados e atribuição do NIS para a base nacional do CadÚnico. Além disso, estabelece a obrigatoriedade do cadastramento de famílias de baixa renda beneficiárias de programas sociais, isto é, aquelas cuja renda mensal per capita seja de até meio salário mínimo ou renda mensal total de até três salários mínimos; figura também como documento para fins de comprovação de renda.
- ³³ Acerca dos programas de microcrédito cf. Colodeti e Leite (2012).
- ³⁴ Hegemonia, um conceito gramsciano remete ao processo em que as classes lutam pelo consenso em relação a suas propostas de direção intelectual e moral para a organização da vida social. Isto é, a hegemonia trata-se do consenso e domínio do conjunto de ideias, pertencente a uma ou outra classe social (COUTINHO, 1994).
- ³⁵ A barbárie é entendida aqui como categoria marxista de análise do processo histórico de incompatibilidade das relações sociais diante ao desenvolvimento das forças produtivas, assim como expõe Menegat (2004), leitura primordial para conhecimento e apropriação desse debate.

Recebido em: 29/05/2019.

Aprovado em: 08/11/2019.

Publicado em: 30/01/2020.

Correspondência para:

Universidade Federal de Ouro Preto
ICSA – Avenida do Catete, s/n – Centro
35420-000, Mariana, MG, Brasil

Autora:

RAQUEL MOTA MASCARENHAS

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo. Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Espírito Santo. Docente do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto.

Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-2410-3429>

E-mail: rmmascarenhas.ufop@gmail.com