Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

PUC-SP

Bruno Fraga Pistinizi

O Bolsa Família como pretenso modelo brasileiro de bem-estar social

Doutorado em Ciências Sociais

São Paulo

2019

BRUNO FRAGA PISTINIZI

O Bolsa Família como pretenso modelo brasileiro de bem-estar social

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica - PUC-SP, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais sob a orientação da Profa. Dra. Maura Pardini Bicudo Véras.

São Paulo

2019

Nome: PISTINIZI, Bruno Fraga

Título: O Bolsa Família como pretenso modelo brasileiro de bem-estar social

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica - PUC-SP, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof.Dr.:_____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof.Dr.:_____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof.Dr.:_____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof.Dr.:_____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof.Dr.:_____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

À Isadora, pelo companheirismo, força e amor.

Agradecimentos

À Professora Maura, pela paciência, dedicação, generosidade e pelo seu acolhimento. Suas lições marcaram sobremaneira, pois os fundamentos de sociologia consistiram no primeiro crédito que cursei no Departamento. Cabe lembrar que como pós-graduando egresso do Departamento de Direito, minhas explícitas limitações foram minimizadas pelo didatismo dos ensinamentos.

À Professora Ana Amélia, por acreditar em meu trabalho quando postulei a vaga para o doutorado. Especial agradecimento pelas orientações que perduraram durante tempo considerável do doutorado e pela firmeza com que enfrentou as agruras institucionais mantendo as reuniões e as orientações.

Aos professores do Departamento de Ciências Sociais que contribuíram tanto com minha formação acadêmica quanto com uma emancipação de minhas visões de mundo. Destaco, em especial, as lições da Professora Marisa Borin, pela leveza com que transmite aos alunos o rigor da metodologia da pesquisa em Ciências Sociais.

Aos professores e colaboradores da PUC-Minas, local em que leciono, pela compreensão e organização de minha grade-horária nos últimos anos, permitindo que a distância geográfica não limitasse a realização de um sonho.

À Beatriz, minha irmã, pelo apoio, carinho e cuidado que sempre teve comigo.

Aos meus pais, Marcia e Nicola, que apoiaram incondicionalmente meu sonho. Jamais me esquecerei que vocês se desfizeram de bens para que eu pudesse ter o curso de graduação de qualidade que me credenciou a progredir profissionalmente. Eu não tenho palavras para agradecer e não saberia expressar o amor que tenho por vocês.

Resumo

PISTINIZI, Bruno Fraga. **O Bolsa Família como pretenso modelo brasileiro de bem-estar social**. 2019. p. 337. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019.

O objetivo da tese consiste na análise de um pretenso modelo brasileiro de bem-estar social. Para isso, é preciso partir da observação da condição atual do capitalismo, que opta por uma alocação racional dos recursos humanos e também materiais disponíveis, com destaque para o controle metabólico sintetizado por uma subordinação formal e real do trabalho, segundo a crítica de Mészáros. Para o capitalismo é incompatível o Estado cuidar da questão social, porém, para a manutenção do nível reprodução o Estado assume a responsabilidade da questão social. Dessa forma, passa a ser atribuição pública recepcionar os novos pobres que em pleno século XXI adquiriram uma condição de miserabilidade decorrente das mudanças tecnológicas do neoliberalismo. Novas expectativas e desígnios, conformados às perspectivas heterogêneas dos ciclos de vida, alteraram a realidade contemporânea das políticas de bem-estar social. Modificações no eixo da estrutura familiar, ocupacional e demográfica interferiram na adaptação de formas ou tipos de bem-estar social existentes, de modo que a universalidade na garantia de acesso aos serviços públicos essenciais ocorresse apenas com a implantação de políticas estatais específicas, voltadas à promissora emancipação dos indivíduos. A tese estabelece uma relação entre a adaptação das políticas de bem-estar social e o Programa Bolsa Família, inaugurado no ano de 2004 e considerado pioneiro na perspectiva de políticas sociais dirigidas à construção da igualdade de oportunidades. Contudo, políticas sociais economicamente orientadas esbarram ou na crítica liberal de ofensa ao princípio da reserva legal, ou na pressão externa pela austeridade fiscal, resultando na imposição de restrições aos direitos sociais. A necessidade de consolidação e expansão do Programa Bolsa Família simbolizou a essência da proteção dos direitos sociais, em especial o resgate da autonomia e da dignidade da pessoa humana; porém, o programa não se estabeleceu como modelo de bem-estar social.

Palavras-chave: Bolsa Família; bem-estar social; dignidade da pessoa humana; capitalismo; emancipação humana.

Abstract

PISTINIZI, Bruno Fraga. **O Bolsa Família como pretenso modelo brasileiro de bem-estar social**. 2019. p. 337. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019.

The objective of the thesis consists in analyzing the supposed Brazilian model of social welfare. For this, it is necessary to start from the observation of the current condition of capitalism, which chooses for a rational allocation of available human and material resources, with emphasis on metabolic control synthesized by a formal and real subordination of labor, according to Mészáros' critique. For capitalism, it is incompatible for the State to take care of social question, however, when dealing with the reproduction maintenance level, the State assumes responsibility for the social question. In this way, it is now a public task to welcome the new poor who, in the 21st Century, have acquired a condition of misery due to the technological changes of neoliberalism. New expectations and purposes, adapted to the heterogeneous perspectives of life cycles, have altered the contemporary reality of social welfare policies. Changes in the family, occupational and demographic structure affected the adaptation of existing forms or types of social welfare, so that the universality in guaranteeing access to essential public services occurs only with the implementation of specific state policies, focused in the promising emancipation of individuals. The thesis establishes a relationship between the adaptation of social welfare policies and the Bolsa Família (family allowance) Program, established in 2004 and considered a pioneer in the perspective of social policies aimed at the construction of equal opportunities. However, economically oriented social policies face either liberal criticism of offense to the principle of legal reserve, or external pressure of fiscal austerity, resulting in the imposition of restrictions on social rights. The need for consolidation and expansion of the Bolsa Família Program symbolized the essence of the protection of social rights, especially the rescue of the autonomy and dignity of the human person; but the program did not established as model of a social welfare.

Keywords: Bolsa Família; social welfare; dignity of human person; capitalism; human emancipation.

Lista de abreviaturas

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC - Benefício de Prestação Continuada

BSP - Benefício para a Superação da Extrema Pobreza

BVJ - Benefício Variável Vinculado ao Adolescente

CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CIDE - Contribuição de intervenção no domínio econômico

COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CPMF - Contribuição por Movimentação Financeira

CRAS - Centros de Referência da Assistência Social CRAS

CREAS - Centros de Referência Especializados da Assistência Social

DIEESE - Departamento Intersidical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DRU - Desvinculação das Receitas da União

FEF - Fundo de Estabilização Fiscal

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviços

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

IGD – M - Índice de Gestão Descentralizada – Município

IGD-E – Índice de Gestão Descentralizada – Estado

IOF - Imposto sobre Movimentação Financeira

IPC - Índice de Preços ao Consumidor

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IPI - Imposto sobre produtos industrializados

IPMF - Imposto por Movimentação Financeira

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MEI – Microempreendedor Individual

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Serviço Público

PATCO - Professional Air Traffic Controllers Organization

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PIB - Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PND - Programa Nacional de Desestatizações

POF - Pesquisas de Orçamentos Familiares

PP – Partido Progressista

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PT – Partido dos Trabalhadores.

PTRC - Programas de Transferência de Renda Condicionada

SEBRAE - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SECAD - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SENARC - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SUS - Sistema Único de Saúde

UBS - Unidade Básica de Saúde

Sumário

Introdução *12*

I. A atuação do Estado no aspecto social e a sua projeção sobre a estrutura do capital *25*

I.I Considerações sobre o Capitalismo no Panorama Neoliberal **25**

I.II O Estado e a Estrutura do Capital na visão de István Mészáros **38**

I.II.I A atividade produtiva e a origem sociometabólica do capital 42

I.II.II A reprodução e controle do capital e a estrutura legal do Estado moderno. 47

I.III A crise estrutural do capital e a busca por uma nova compreensão das atribuições do Estado no plano social. **55**

I.IV A desigualdade social como produto do sistema de capital e a formulação de políticas públicas como práticas corretivas sobretudo no Brasil **67**

II. Do surgimento ao desenvolvimento dos modelos de bem-estar social: o pretenso padrão brasileiro de welfare state. *95*

II.I A evolução dos modelos de bem-estar social no limiar dos modelos social e neoliberal de concepção das políticas públicas. **95**

II.II Estrutura do pretenso modelo de bem-estar social brasileiro e a reflexão sobre as atuais políticas públicas. **114**

II.II.I Considerações sobre o desenvolvimento do Estado de bem-estar social no Brasil nos distintos estágios do desenvolvimento econômico. **129**

II.II.II As principais categorias ou tipologias do bem-estar e as perspectivas concretas da instalação de um padrão de bem-estar social brasileiro. **178**

III. Programa Bolsa Família como alternativa substancial de redução da pobreza e extrema pobreza no Brasil *198*

III.I. O surgimento do Programa Bolsa Família e suas características estruturantes **199**

III.II. As condicionalidades do Programa Bolsa Família e a capacidade de integração com outras políticas sociais **208**

III.III. A descentralização do Programa Bolsa Família e a relação entre a União e os Municípios na gestão das condicionalidades **214**

IV. Análise e verificação crítica da efetividade do Programa Bolsa Família e o atendimento ao princípio da dignidade da pessoa humana *259*

IV.I. A efetividade social do Programa Bolsa Família e a busca por sua aproximação à estrutura dos direitos sociais no Brasil **259**

IV.II. A urgência da rediscussão sobre a efetividade do bem-estar social no âmbito do Bolsa Família e do programa Brasil sem Miséria. **293**

Conclusão *322*

Referências bibliográficas *329*

Introdução

A melhoria das condições de vida do homem tornou-se uma das principais preocupações das nações ao redor do mundo. Direitos das gerações atuais e futuras enfatizam como condição preexistente a delimitação de direitos e garantias fundamentais capazes de estabelecer condições mínimas de liberdade e exercício da cidadania. Não se pode, porém, subestimar o poder e a onipresença do capital e a forma como ele empreende um movimento de expansão e reprodução em detrimento das alternativas democráticas de acomodação dos direitos e liberdades do cidadão.

Desde o início de sua história, pode-se afirmar que o capitalismo possibilitou movimentos extremamente desiguais de distribuição de renda e riqueza entre os países ou no interior dos Estados, na medida em que regiões a até cidades disputam vantagens e apropriação do mercado consumidor. Soma-se a esta paisagem de disputa um "movimento molecular do capital", capaz de pressionar e influenciar a forma como o regime de governo e a orientação da administração pública são construídas. Desde há muito, pode-se notar que "os poderes e as práticas do Estado são direcionados para satisfazer as demandas das empresas e dos portadores de títulos, muitas vezes às custas dos cidadãos" (HARVEY, 2016, p. 149). Basta, portanto, que se desponte no horizonte algum movimento de ruptura da afeição ou lealdade que o Estado deva guardar pelo capital para que este sinta-se afugentado e desinteressado na manutenção de sua influência local, passando a formar uma outra estrutura de dominação e autoexpansão em outras partes do mundo.

A partir da relação entre a reprodução do capital e a contínua fragilidade do poder do Estado ocorreu o surgimento e desenvolvimento do liberalismo econômico, como um princípio organizador de "uma sociedade na qual a indústria se baseia na instituição de um mercado autoregulável" (POLANYI, 2000, p. 181). Com efeito, não se pode evitar que o sujeito liberal atue para que a intervenção do Estado ocorra exatamente para manter a incolumidade das ações e manutenção dos interesses desencadeadores da vantagem competitiva e a promoção do círculo do consumo. Entretanto, mesmo com a inadmissibilidade com que o capital convive com linhas de resistência ou movimentos que ativem mecanismos de ação libertadora frente à exploração da mais-valia; o *laissez-*

faire ou a liberdade contratual conta, igualmente, com uma capacidade de mobilização mais abrangente; a mesma óptica propositiva da liberdade de ajuste dos preços de venda, independentemente da vontade dos consumidores, resultou no surgimento das associações de trabalhadores para elevação dos salários, na unidade contraditória do próprio *laissez-faire* de natureza antiliberal e nos "fundamentos coletivistas de regulamentação e restrição" (POLANYI, 2000, p. 181).

Formas intervencionistas e antiliberais aprofundaram os conflitos de classe, sobretudo num cenário onde uma classe de empresários remanescentes da anterior exploração rural e industrial (como no caso brasileiro) exerceram uma influência dominante e protagonizaram um movimento expansionista. Sempre iluminados com a proposta de se garantir um progresso econômico, os homens de negócios e grupos formulam planos protecionistas de natureza monetária e não monetária. Destacando o aspecto secundário dos valores monetários, Polanyi ressalva que "invariavelmente, o que estava em questão era o *status* profissional, a segurança e a estabilidade, a forma da vida de um homem, a extensão da sua existência, a estabilidade do seu ambiente" (POLANYI, 2000, pp. 187-188). Ao se considerar que os interesses de uma classe se encontram mais alinhados à sua posição e *status* de segurança, pode-se pensar que a responsabilidade estatal para com ela preveja práticas protecionistas que promovam predominantemente seus interesses sem despertar preocupação ou reconhecimento social de questões que também afetem os interesses de outra classe.

O negligenciamento dos desejos de proteção social para as classes não atingidas ou reconhecidas pela ação do mercado aponta para a direção do fracasso que a espontaneidade que o monopólio do poder do capital praticou. No primeiro capítulo da tese, o percurso histórico passa pela análise das causas que ensejaram um processo de degradação que não exatamente reside na exploração econômica, mas sim na "desintegração do ambiente cultural da vítima" (POLANYI, 2000, p. 191). Sobre o papel que o processo econômico assume para a fragmentação do tecido social, Polanyi relata que "a inferioridade econômica fará o mais fraco se render, mas a causa imediata da sua ruína não é essa razão econômica – ela está no ferimento letal infligido às instituições nas quais sua existência está inserida" (2000, p. 191).

Além do conflito econômico evidenciado entre as classes, um conflito cultural também é observado no interior das classes que habitam, por vezes, a mesma área geográfica. De maneira igualmente serena e porque não plácida, a projeção contemporânea do capitalismo não age com indiferença frente às questões que motivam eventuais conflitos de classe. Aliás, sem indispor-se com outras classes o capital pode inclusive

> apoiar qualquer forma de emancipação social que ganhe força (com os direitos dos gays e o multiculturalismo nos últimos anos), desde que não represente um desafio às estratégias gerais de contrato trabalhista e desde que crie um nicho de mercado suscetível de ser explorado (HARVEY, 2016, p. 155).

No quadro de referência das ideias dominantes, os objetivos autoexpansivos da produção deslegitimam a preocupação do capital com medidas humanamente concebidas, reconhecendo neste diapasão que o desenvolvimento do capital prevê a possibilidade de existir uma desigualdade distributiva entre o capital e o trabalho. O trabalho assalariado volta-se a uma estrutura permanente de dependência e distanciamento de seus próprios meios de produção, de maneira que a sobrevivência se concretiza pela privação material da propriedade e a constante ameaça perpetrada pela classe capitalista de potencializar seus lucros a partir da redução dos salários. A configuração da desigualdade social a partir dos estágios ou etapas do processo de acumulação do capital é um dos objetivos do capítulo inicial da tese, cuja abordagem igualmente pretende apreciar a forma como o uso do poder de governo coincidiu com a articulação do capital e dos órgãos políticos para o atendimento das expectativas e aprofundamento das oportunidades que são lucrativas.

Ainda quanto a necessária e utópica criação de um espaço político protegido das investidas do capital e da formação de uma “economia individual” exclusivamente do consumo, delineamos um itinerário das ações e estratégias do Estado que, principalmente depois do ano de 1945, passou a conceder apoio aos cidadãos menos abastados. Frisa-se, entretanto, que os princípios da justiça e da igualdade ainda encontravam-se distantes, dado que o Estado de bem-estar social carregava “fortes elementos de discriminação de gênero e era paternalista e até pró-capitalista, na medida

em que se tornou degradante, punitivo e burocrático com relação à própria clientela" (HARVEY, 2016, p. 154). Deve-se registrar que o acirramento da divisão de classes possibilitou, pelo lado do capital, a formação e disponibilidade de trabalhadores dispostos a ceder a sua força de trabalho percebendo salários que superaram um nível de insuficiência em países menos desenvolvidos e com a progressiva centralização de renda e riqueza por parte da classe capitalista.

Em troca da manutenção da realização da produção, o Estado assumiu sua responsabilidade perante a "questão social" e a atribuição pública de recepcionar os novos pobres que, em pleno século XXI, adquiriram uma condição de miserabilidade decorrente das mudanças tecnológicas capazes de elevar a produtividade, ao mesmo tempo em que destina um número progressivo de pessoas ao redor do mundo a um estado de indigência. A visibilidade que o pensamento liberal concebeu sobre a emergência da questão social ilustra a contraditória oposição existente em países como o Brasil, a imputar a responsabilidade pelo desemprego e a dificuldade de adaptação dos homens em condição de pauperismo aos Estados. A redução dos benefícios aos desempregados como o seguro-desemprego e a carência de políticas de qualificação profissional e não abertura de oportunidades de reingresso ao mercado de trabalho representam a deterioração social e a rediscussão sobre a existência ou não de um "igualitarismo econômico", que coloca em discussão a igualdade de direitos políticos, legais e de cidadania (HARVEY, 2016, p. 162) .

Torna-se palpável e recomendável, nesta linha de análise da contradição entre a produção e a riqueza, uma ação do Estado instituidora de nova orientação valorativa sobre regimes de bem-estar social provenientes da social-democracia. Produzir resultados mais igualitários demanda a verificação dos instrumentos políticos postos à disposição do Estado, visando uma nova ordenação social. No primeiro capítulo, a revisão bibliográfica encontra a partir da obra de Mészáros uma força expositiva com destaque para a noção do controle sociometabólico empreendido pelo sistema do capital. Os movimentos de organização política e legal adotados pelo Estado implicam numa abordagem crítica sobre a forma como a capacidade individual de emancipação é subtraída do homem, restando-lhe a única atribuição de um consumidor autômato de mercadorias.

Com efeito, as intensas disparidades de renda pressionaram os Estados desenvolvidos ao longo século XX a buscarem formas e medidas corretivas que permitissem a devolução de direitos e oportunidades de exercício da cidadania aos homens. Ações mais incisivas de intervenção tentam rediscutir a manutenção da exclusividade do controle do poder político pela classe capitalista, invocando, por conseguinte, os direitos sociais elementares a todo o trabalhador com a efetivação material de prestações (algumas de natureza pecuniária). As prestações, por seu turno, indicam uma premissa de mudança sobre a forma como o Brasil desenvolveu seu modelo social.

A origem e explicação das razões fundantes dos distintos padrões de bem-estar remontam ao processo de organização da classe trabalhadora e sua tendência inicialmente concebida de resistir às contradições do capitalismo e à lógica de subordinação estrutural do trabalho e à condição qualitativa degradante em que este se desenvolve. Em respeito e consideração aos objetivos históricos de emancipação da classe trabalhadora, a implementação de políticas sociais significou precisamente o intento de institucionalização da busca pelo pleno emprego e o robustecimento de medidas redistributivas. Isso permite apreciar as medidas ou padrões de bem-estar social sob os pontos de vista teórico, histórico e ideológico em cada país ou nação onde o sistema foi implementado. Como dinâmica comum do *welfare state* havia a consolidação e comprometimento político de Estados da Europa ocidental com a expansão de programas sociais e o atendimento de exigências de justiça social, cuja provisão e assistência “pudessem desenvolver serviços seletivos aceitáveis”, na qualidade de direitos sociais sem constituir, portanto, um “assalto à dignidade humana e divisões que gerem dois padrões de serviços para duas nações” (KERSTENETZKY, 2012, p. 27).

É possível construir por meio dos dados e reflexões históricas, uma relação de progressiva aproximação entre os interesses de dominação e relações de poder em favor do capital e as medidas de expansão do gasto social, no interior do gasto público, promovido pelos países que reconheceram e acolheram a concepção universal do bem-estar social como um meio de proteção à garantia de direitos sociais e de cidadania.

Como resultado da aproximação entre Estado e capital, o segundo capítulo desta tese inicia-se com o relato histórico da evolução da política social e as consequências

que os fenômenos da industrialização e a maneira como as nações envolvidas na organização política e na reconstrução de seus espaços no período pós-guerra aliaram-se às diretrizes do capitalismo como um todo.

Diante da oscilação constatada quanto às formas como transcorreu o exercício do intervencionismo, recorre-se à abrangência como a proteção social, sob o ângulo das instituições públicas, ocupou-se dos impactos sociais frente a uma realidade cada vez mais autônoma dos mercados em razão da difusão do modelo neoliberal na segunda metade do século XX. Como forma de se compreender o alcance do papel institucional exercido pelo Estado, inclui-se uma proposta de observação estratégica das distintas ações políticas e de mobilização dos diversos grupos de interesse em torno das características da social-democracia. Por meio do modelo social-democrata acredita-se que, em termos da moralidade política, os projetos de bem-estar social são assegurados em razão da mediação estatal e a sua possibilidade de harmonizar o crescimento econômico com as ações de caráter redistributivos e de proteção dos grupos mais vulneráveis. Assim, discute-se a manutenção ou não de um protagonismo do Estado diante do equilíbrio e concordância dos grupos de interesse desejosos em ampliar ou diminuir a esfera protetiva dos direitos sociais num cenário de risco cada vez mais intenso provocado pelo mercado.

Observamos as discussões políticas e o planejamento estrutural das medidas de bem-estar social exercitadas no Brasil a partir da introdução do Estado-novo no final da década de 1930, perpassando a ditadura militar e o período da redemocratização, com destaque para a estrutura dos gastos sociais e medidas políticas e jurídicas de distribuição nos mandatos dos presidentes Lula e Dilma Rousseff. Ademais, no decorrer dos dois mandatos do Presidente Lula, o Brasil experimentou um considerável avanço seja no desenvolvimento econômico com atenção especial ao “tripé macroeconômico” (flexibilidade cambial, regime de metas de inflação e defesa da austeridade fiscal), seja no restabelecimento do poder estatal de sua capacidade de efetivação de políticas públicas de assistência social. O fortalecimento estratégico do Estado no governo Lula corroborou com a nova função assumida pelo Estado brasileiro de introduzir por meio do novo desenvolvimentismo um conjunto de valores, leis e estímulos nos contextos econômico e social para que os agentes atuantes no mercado encontrem em conjunto

com o Estado estímulos para setores com intenso potencial de exploração, como nos casos do setor petrolífero, energético e gêneros alimentícios, os quais contaram com volumosas somas de recursos apontados por instituições financeiras públicas para a promoção do desenvolvimento.

Com a aproximação das tipologias ou padrões de percepção do bem-estar social, com destaque para o bem-estar ocupacional, residual e institucional-redistributivo, observamos que este último é capaz de fundamentar as experiências de caráter distributivo e de regulação das leis do mercado. A realidade social brasileira herdada pelo Presidente Lula estimulou a preponderância inovadora de um padrão de bem-estar compreendido pela concepção de políticas sociais economicamente orientadas. Ao exercer funções primordiais como a proteção social e a prevenção contra riscos sociais, dentre as diversas iniciativas e projetos de universalização dos direitos sociais, o Programa Bolsa Família conta com a introdução de linhas de pobreza e a proposta de focalização e seletividade dos grupos de beneficiários. Uma das virtudes da política pública de redução da extrema pobreza consiste exatamente na refundação de um padrão de bem-estar social que não impede ou desidrate a proposta de desenvolvimento de políticas econômicas tradicionalmente orientadas ao interesse do mercado.

Mesmo com a proposta de modelos de referência que buscam viabilizar o quadro de proteção dos direitos sociais com acessibilidade universal aos serviços essenciais de natureza pública, a tendência esboçada na presente tese espelha o rápido crescimento de técnicas e projetos estruturais de seguridade a assistência social voltados à remercantilização associada à aplicação de contrapartidas para que o beneficiário promova o acesso à política pública.

As reformas sociais como a segurança alimentar e o desemprego em massa singularizam a forma como a provisão pública de bem-estar se distancia da reversão do quadro de desigualdade da renda de mercado entre os estratos sociais. Garantir a estabilização da desigualdade da renda requer por parte do sistema de proteção social sua fundamentação “no desenvolvimento pleno da economia, o que permitia o investimento por parte do Estado em sistemas de políticas sociais” (ROJAS, 2006, p. 67). A avaliação dos programas recentes de *welfare state* restringe a capacidade de financiamento ao permitir que certas políticas públicas convivam com os princípios do

mercado e, em certos casos, como no programa Bolsa Família, procedam a incorporação de estruturas de governança e um padrão de gestão eficiente ofertados pelo programa, que explicitamos ao longo da tese.

Logo, no terceiro capítulo, retomamos a crítica iniciada no capítulo inaugural acerca de uma compreensão superficial e vinculativa sobre a feição assistencialista de algumas políticas sociais no Brasil, e que perduraram basicamente até o início da década de 1990 com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Graças a esta Lei nº 8.742, de 1993, as variadas esferas do governo, bem como os entes da federação como Estados e municípios, receberam alento para a realização integrada e descentralizada de políticas de assistência social. Uma dessas políticas de resgate da cidadania garantiu a implantação de uma renda para a pessoa com deficiência ou idosa, com idade igual ou superior a sessenta e cinco anos de idade. Com a geração de bases informacionais integradas e confiáveis, diversos outros programas ancorados na LOAS e nos seus principais orientadores surgiram até o ano de 2004 quando a Lei nº 10.836/2004 consagrou o programa Bolsa Família.

Destacamos no programa os níveis de renda do beneficiário e a implantação das condicionalidades. Uma proposta de análise quantitativa dos dados estatísticos reforça o compromisso dessa tese frente a comprovação da expansão e abrangência do programa Bolsa Família, sem contar a semelhante possibilidade que esta escolha metodológica acarreta ao cruzarmos os resultados percentuais de acompanhamento das condicionalidades do programa (saúde e educação) por região brasileira. Retratando um desafiador cenário de desigualdade regional ainda presente no Brasil, o Bolsa Família revela ainda um ambiente desafiador, inclusive na provisão de outros serviços básicos, como o abastecimento de água, esgotamento sanitário e a coleta de lixo. Outro ponto de entrelaçamento permitido pelas informações compiladas pelo programa (graças às inovações informáticas advindas do Cadastro Único), reforça uma relação de vulnerabilidade que se espraia para muito além da linha de pobreza ou extrema pobreza dos beneficiários, permitindo que dados como condições habitacionais, acesso ao trabalho e ao conhecimento de conteúdo educacional sejam apuradas e tratadas para a geração de outras políticas públicas.

Com a ruptura da visão hegemônica tanto política como ideológica a qual o governo central muitas vezes comanda a estrutura burocrática de gestão de recursos; o programa Bolsa Família simbolizou um panorama evolutivo diante da predisposição legal do programa em efetivar dispositivos legais inseridos na Constituição da República Federativa do Brasil sobre o compartilhamento de competências e atribuições entre a União, Estados, Distrito Federal e municípios (destacando-se a competência dada aos municípios para editar leis sobre o seu interesse local). O tratamento cooperativo entre a União e os demais entes é crucial para o êxito do programa Bolsa Família, bastando para tanto observar que atualmente pouco mais de 14 milhões de famílias recebem recursos do programa. Vê-se que medidas de gestão dos recursos públicos, investimentos no acompanhamento das condicionalidades e fiscalização das famílias cadastradas requer uma sinergia que somente a proposta de um modelo de federalismo cooperativo é capaz de envolver os diferentes níveis de governo para garantir a eficiência do programa.

Outra particular característica do programa Bolsa Família acirra a condição de parâmetro de eficiência e estabelecimento de argumentos críticos capazes de gerar iniquidades na projeção futura e continuada de sucesso do programa. A partir do ano de 2006, com a incorporação do IGD – Índice de Gestão Descentralizada, o tratamento das informações extraídas do Cadastro Único permitiu à União proceder os repasses de recursos para a continuidade de ações abrangentes de fiscalização e conscientização dos parâmetros de permanência junto ao programa por parte dos Estados e municípios brasileiros. Além do acompanhamento da frequência escolar e da agenda de saúde por parte dos beneficiários que se encontram na condição de criança e adolescente, a comprovação de gastos do programa e a manutenção de índices elevados de atualização cadastral são considerados pelo governo central como indicadores determinantes para a transferência de recursos.

No terceiro capítulo, criticamos o vigor e a rigidez que a agenda de compromissos instituída pela União acarreta muitas vezes em desfavor dos municípios. Com a previsão mandamental de que os municípios procedam a avaliação contínua dos beneficiários com a manutenção de uma rotina que envolve inclusive a sugestão do cancelamento do benefício pela União, a autonomia municipal para criação de ações de gestão do Bolsa Família em razão de suas particularidades é frontalmente desrespeitada, gerando, por

conseguinte, efeitos controversos para a sustentação do federalismo cooperativo. Também criticamos os ajustes econômicos impostos por um padrão de eficiência inspirado no modelo neoliberal, que desconsidera uma série de dificuldades ainda remanescentes, como a integração informática e de aprimoramento físico das instalações com a devida e atualizada preparação dos profissionais que atuam nos municípios brasileiros distantes do poder central.

Exatamente pelas razões que motivaram o poder público a instituir um padrão de bem-estar social de perfil redistributivo de bens e serviços essenciais como alternativa minimizadora dos impactos da reprodução sociometabólica que levam a classe do trabalho a produzir e ser explorada no mesmo cenário, a noção de “governança” surgiu com descontrolada intensidade no dicionário liberal. A sugestão de controle político por meio da governança indica a radicalização e a concorrência como pontos nevrálgicos de uma inescapável conexão neoliberal entre o Estado e o mercado. Um bom “ajuste estrutural e, acima de tudo, a abertura aos fluxos comerciais e financeiros, de modo que se vincula intimamente a uma política de integração ao mercado mundial” (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 276), fez com que o exercício do poder priorize cada vez mais as ações e práticas inspiradas nos modelos e casos de sucesso no ambiente privado. Este modo de pensar a gestão de políticas públicas impacta sobremaneira na reflexão qualitativamente diferenciada pela qual o programa Bolsa Família foi arquitetado como desdobramento de políticas de segurança alimentar como o Fome Zero. A consciência da diminuição dos contrastes e da situação de alarmante vulnerabilidade é evidente, ainda mais quando a particularização e individualização dos efeitos sociais vão além da transferência condicionada de renda ou a manutenção da regularidade cadastral.

O pressuposto da desvinculação e diminuição da relação de dependência dos beneficiários surge como aspectos de relevância, onde se persegue também formas de se garantir tanto pela ordem constitucional como também política a plena realização dos direitos sociais, nessa tese representados pelo princípio da dignidade da pessoa humana. As múltiplas dimensões pelas quais o programa foi avaliado permite assinalar que “comer melhor, comprar alguma roupa e material escolar para os filhos” (REGO; PINZANI, 2013, p. 98) já significavam à época da edição do programa o reconhecimento da autonomia individual e a tentativa de recuperação do autorrespeito da pessoa socialmente

humilhada. Mediante as avaliações que se sucederam ao programa, constataram-se uma ilustrativa e progressiva expansão dos efeitos do programa nos mais diversos Estados brasileiros. No Estado de Alagoas, por exemplo, o Bolsa Família acentuou o desenvolvimento de “atividades comerciais e proliferação de pequenas fábricas de alimentos, como bolachas ou macarrão, assim como de pequenas confecções de roupas. São empresas de cinco e seis pessoas e cujos produtos são destinados ao consumo popular” (REGO; PINZANI, 2013, p. 99).

O despertar de uma capacidade inovadora e de transformação social tornou o programa Bolsa Família uma política concreta e capaz de enaltecer, no espaço democrático da institucionalização dos direitos sociais, uma alternativa que se credencia frente à desmercantilização e abandono da percepção do capital às necessidades básicas de subsistência do homem. Não se trata de uma percepção ideológica de um futuro concebido sem o capitalismo ou marcado pela introdução de mecanismos de coletivização da propriedade ou dos meios de produção; em verdade a primordial concepção extraída ao longo dos anos do programa dão conta de uma espécie de transição paradigmática em curso, onde o Estado constitucional possa de fato proteger os direitos fundamentais da pessoa humana. O Estado deve reconhecer, igualmente, que, no mercado cada vez mais globalizado e dependente dos fluxos de renda e riqueza, há de se reconhecer “a impossibilidade de sustentar à escala global, um bem-estar social mercadorizado, justamente com o agravamento das desigualdades sociais, a transformação dos valores culturais numa direção pós-materialista e a crescente visibilidade social de formas de opressão” (SANTOS, 2000, p. 181). A expansão do consumo produtivo e a ampliação de recursos de monitoramento da população sempre em direção ao trabalho produtivo deixam de ser os pontos norteadores diante da mudança social em curso explorada ao longo do quarto capítulo da tese.

Os caminhos para emancipação e preservação da autonomia individual e a capacidade de escolha de seu plano de vida transferem ao beneficiário do Bolsa Família uma gama de oportunidades, constitucionalmente previstas e de observância compulsória pelo Estado. Cabe a esse garantir o que se denomina como “núcleo essencial” de proteção de direitos, liberdades e garantias com atenção à realidade fática dos beneficiários.

As implicações associadas à defesa da vida, projetos e trajetórias pessoais que o exercício da cidadania plena pode conferir consolidam a discussão sobre a efetiva exigibilidade que os potenciais beneficiários dos direitos sociais almejam desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Um dos pontos de explícita controvérsia refere-se à argumentação sobre o exercício do controle judicial sobre políticas públicas, em particular àquela que importa na transferência, condicionada ou não de renda. O exemplo do programa Bolsa Família é especialmente peculiar por representar o esforço do legislador em garantir o exercício pleno da dignidade da pessoa humana a partir da constatação de desigualdades fáticas concretas, protegendo o indivíduo, por vezes, da notável capacidade de rearticulação que o direito e o mercado tencionam realizar sobre a bandeira de uma mínima eficiência de regulação de índole liberal que as políticas públicas devem guardar. Assim, o intervencionismo estatal em políticas como o Bolsa Família ampliam o acesso a direitos subjetivos e protegidos pela Constituição, pavimentando a predominante assimilação de que políticas que aprimorem o exercício do Estado-providência necessitam recorrer à dimensão técnica de políticas de Estado, estas assentadas na independência de padrões orçamentários impostos pelo mercado.

O quarto e último capítulo dessa tese trata, em sua etapa conclusiva, da noção que a dignidade da pessoa humana assumiu no território brasileiro, graças às transformações qualitativas propostas pelo programa Bolsa Família. Visto dessa forma "os próprios direitos sociais específicos (como a assistência social, a saúde, a moradia, a previdência social, o salário mínimo dos trabalhadores dentre outros) acabaram por abarcar algumas das dimensões do mínimo existencial", (SARLET *et al*., 2010, p. 24) exigindo que a diminuição das desigualdades no plano da hierarquia social fossem diminuídas pela preservação da dignidade e autenticidade (resgate do autocontrole da vida pelos indivíduos).

Conectar, portanto, a mobilidade social com a erradicação da pobreza constitui a preocupação do governo central sob o mandato de Dilma Rousseff, combatendo, a partir da criação do Programa Brasil sem Miséria, os impactos impeditivos que a multidimensionalidade da pobreza pode acarretar para o alcance da dignidade emancipatória do indivíduo. A análise dos critérios técnicos e dos resultados do programa entre os anos de 2015 a 2019 permite observar, inclusive, o processo de desmonte a que

o programa tem sido submetido após o impeachment da Presidenta Dilma e o consequente desafio de se manter as principais liberdades substanciais conquistadas no exercício irrestrito da igualdade.

I. A atuação do Estado no aspecto social e a sua projeção sobre a estrutura do capital

I.I Considerações sobre o Capitalismo no Panorama Neoliberal

As transformações contínuas do modo de produção capitalista foram forjadas com a estipulação de alternativas gestadas no interior de uma densa e complexa trama de interesses para a garantia de sua perpetuação. Não se trata de listar as consequências do modelo neoliberal ou seus impactos históricos na dinâmica dos países, mas sim de compreender o propósito implícito nas transformações do capitalismo e de que forma tanto o Estado como os cidadãos de estratos sociais desprivilegiados são inseridos, por vezes, involuntariamente nos planos de recuperação ou prosseguimento evolutivo do capitalismo.

Polanyi realça que a filosofia liberal possa ter falhado quanto à compreensão ou previsibilidade de mudança (POLANYI, 2000, p. 51). Observa-se, contudo, que uma crença incondicional que a alteração tenha se motivado apenas na espontaneidade ou no despertar de um senso comum de que o progresso econômico coloca-se como infalível ou irrefreável. A aceitação desse imperativo ou a adesão dos efeitos da evolução deste processo importa no abandono dos pilares políticos essenciais que norteiam a governabilidade, como a garantia mínima de amparo e motivação ao bem-estar. A limitação do alcance da crítica foi incapaz de minimizar o ritmo de mudanças promovido desde a Revolução Industrial. O autor retoma algumas práticas da Inglaterra no primeiro período Tudor, onde campos e áreas comuns foram cercadas e áreas outrora aráveis serviram de pasto para o atendimento de interesses da nobreza frente aos pobres (POLANYI, 2000, p. 62). Na ausência de uma economia de mercado, o uso desregrado ou desregulado da terra levaria a uma exploração excessiva da produção de lã e a criação de carneiros em detrimento da produção de alimentos ou da agricultura em terras aráveis.

A destruição do tecido social acarretada pela prática dos cercamentos no século XVII tentou ser coibida pela Revolução Gloriosa. A coroa britânica, mesmo com iniciativas e legislações para abolir os cercamentos, não gozava de específica compreensão dos

resultados e eficiência pretendidos com a evolução de fenômenos econômicos (POLANYI, 2000, p.51). No Estado protetor dos movimentos contrários ao cercamento, residia um cenário dialógico mais profundo que o ritmo de mudanças no Reino Unido provocou. Preconizou-se a pretensão da filosofia liberal de provar que a evolução natural das técnicas de produção deveria seguir seu curso, espontâneo ainda que degenerativo de camponeses ou famílias que adotaram práticas de agricultura não mais adotadas.

Quando não se altera os rumos da mudança, como assinalado por Polanyi na passagem discutida, seja a coroa britânica ou outro Estado afastam-se de qualquer interferência ou intervenção. Assim, tem-se o final de uma tendência a abolir a ineficácia declarada de outros processos produtivos que destoem dos setores ou práticas mais lucrativas para um reduzido ou seleto grupo de pessoas. Ainda no século XVII, já se constatava uma influência mais proeminente da nobreza diante dos interesses da coroa, tornando qualquer propósito regulatório ineficaz e toda manifestação legislativa uma futilidade, uma desnecessária reação ao ritmo de mudança que assinalava a supremacia de interesses privados em detrimento da justiça construtiva das relações sociais.

Era elementar para a transição do sistema capitalista que não houvesse obstáculos para a diminuição do ritmo expansionista. Não se vislumbrava também uma abstenção irrestrita do Estado ou neste caso, da coroa, uma vez que a única alternativa menos perturbadora à desenvoltura do capitalismo se resumiria a provar a parceria das pessoas envolvidas neste fenômeno, recursos mínimos ou vitais para a sua sobrevivência.

No aspecto político, a prática legislativa afirmada para o fim dos cercamentos foi utilizada como mais uma matéria histórica transitória da reafirmação do capitalismo. O poder e a grandeza do soberano, carreado de garantias e poderes eclesiásticos, sofrem limitações estatuídas pelo próprio parlamento, este conduzido pelo movimento constitucionalista cada vez mais propenso à defesa da propriedade privada e da livre iniciativa.

Como se vê, os processos produtivos constatados na Inglaterra dos cercamentos ou, mais adiante, na Revolução Industrial delineiam pontos em comum, dado que privilegiam uma classe em ascensão responsável por alavancar o desenvolvimento

econômico e industrial, sempre devastando as moradias das pessoas comuns ou pagando salários distintos em áreas industriais em comparação com as demais localidades (POLANYI, 2000, p. 58).

Além disso, as máquinas desempenharam, na Revolução Industrial, um papel essencial para a projeção do lucro de empresas; essa relação de dependência que outras classes de cidadãos passam a ter dos resultados da produção revela a essencialidade dos fatores de produção na provisão de renda e emprego para as pessoas. A vida industrial praticada no sistema de mercado foi um dos responsáveis para a apreensão de novas motivações em favor do lucro e não somente da subsistência.

Um senso de relevância precisa ser dado para as consequências que os fatores de produção desenvolvidos desde a revolução industrial agregaram para a força de trabalho. A circulação das mercadorias e do dinheiro constituem o ponto de entrelaçamento oriundo dos pressupostos do capitalismo. Diante de uma relação socialmente necessária e lógica decorrente do pagamento de salários e a produção de mercadorias com sua monetização, o valor da força de trabalho encontra sua definição na obra de Marx. Mantendo-se a expectativa deficitária da força de trabalho pelo tempo de trabalho necessário para a produção e reprodução de uma mercadoria específica, os meios de subsistência que o indivíduo necessita precisam ser quantificados por meio do valor das mercadorias indispensáveis para que o trabalhador possa reproduzir sua força de trabalho (HARVEY, 2013, p. 106).

A condição normal de vida credencia-se como um termômetro ao atendimento amplo das necessidades imediatas daqueles que vendem sua força de trabalho. Alguns aspectos são apontados por Marx, como as condições de um país, os costumes, ou ainda demandas distintas por grupos de trabalhadores. Nota-se a partir de Harvey que Marx pauta-se no princípio de que há um conjunto de mercadorias que determinam o que se entende por um salário razoável em uma sociedade e em uma época particulares. O apontamento das particularidades surge assim como um aspecto a ser debatido, uma vez que os custos de reprodução do trabalhador, treinamento e a reprodução de habilidades coincidirá também com o sustento de sua família.

A dialética apresentada entre o valor do aluguel pago pela força de trabalho e a real necessidade ou carências materiais de cada trabalhador é apontada na leitura proposta por Harvey como item de apreço na ideia de valor da força de trabalho. Ele realça que elementos históricos e morais ingressam na determinação deste valor, permenado-se assim que não apenas a quantificação da remuneração como também características e forças políticas, religiosas e sociais venham a ser consideradas (HARVEY, 2013, p. 108).

Cada nação estatui, à sua maneira e conforme a relevância e a representatividade dos grupos de pressão política e social, a forma como esses se integram com os governos. Independentemente de comparação técnica, países que adotam, como o Brasil, políticas de salário mínimo, inclusive o salário mínimo profissional, desempenham um papel de perseguição do valor médio da força de trabalho que possa coincidir mensalmente com a ética e a decência asseveradas por Marx. Outra reflexão pontuada por Marx, diz respeito à proporção de formas universais, perante o processo de trabalho de maneira a consolidar um caráter preponderantemente físico a este processo (HARVEY, 2013, p.121), negligenciando-se qualquer concepção ideológica ou mental. Uma proposta de contratualização entabulada entre a empresa capitalista e o trabalhador envolve este último fisicamente na produção não apenas da mercadoria final de sua jornada de trabalho, mas na geração de um “mais-valor” decorrente da nova unidade produzida.

Harvey permite concluir a partir das reflexões originais propostas por Marx que o mais-valor resultaria de uma diferença entre o valor que o trabalho incorpora nas mercadorias em uma jornada de trabalho e o valor que o trabalhador vale por entregar ao capitalista a força de trabalho. A resposta pouco abrangente atribuída pelo capitalista à sua profícua atividade lucrativa não está fundamentada no regular efeito positivo dos “maciços investimentos” bem como na “colaboração inestimável” deste ou daquele setor produtivo na geração de empregos e desenvolvimento econômico para o país.

Admite-se, entretanto, que a liberdade conferida ao trabalhador de se integrar no processo de trabalho observa na verdade uma ilusória igualdade do direito de propriedade e nas condições contratuais fixadas com o capitalista, detentor dos meios de

produção. Hoje, a título de exemplo, com o fluxo constante e cada vez mais globalizado das mercadorias, centros mundiais que concentram a força de trabalho como os Estados Unidos importam uma gama enorme de produtos e mercadorias da China, culminando na redução do valor da força de trabalho desses.

Uma outra avaliação permitida pela literatura de Marx distingue o trabalho qualificado exteriorizando condições específicas e custos mais elevados de formação, confrontando-o, por conseguinte, à força simples de trabalho. Esta última, porém, quase sempre é fixada em valores desproporcionais de remuneração. Nota-se, assim, que a grandeza de valor admitida na produção das mercadorias assimilará cada vez mais determinantes sociais merecedoras de apreciação.

Uma das determinantes sociais passa pela relação difundida pela história do pensamento econômico onde o conceito de liberdade individual prende-se de tal maneira à percepção daquilo que o mercado e as instituições econômicas como bancos, grandes grupos empresariais e até os Estados situaram o cidadão como sendo correto. Dentre as matrizes argumentativas apontadas como adequadas, considera-se que um mundo de liberdade, pacífico e adequadamente estruturado dar-se-ia apenas quando aspectos ambientais alicerçados no contexto neoliberal mostram-se presentes.

O ajuste conceitual do neoliberalismo se apresenta como uma das teorias das práticas político-econômicas propositivas do bem-estar humano (HARVEY, 2013, p.12). Os fortalecimentos das liberdades em conjunto com a capacidade empreendedora guarnecem a necessária proteção institucional que este modelo precisa atribuir a direitos como a propriedade privada, o livre mercado e o livre comércio. O sistema do capital concebido desta maneira descrita exigirá por parte do Estado uma redução significativa de seu espectro de atuação, rediscutindo inclusive o uso da força e do aparato legislativo coercitivo para garantir eficientemente que o funcionamento apropriado do mercado não sofrerá qualquer abalo. Portanto, este é o dever de “não intervenção” assumida pelo ente estatal e crucial para viabilizar a hegemonia pretendida pelo neoliberalismo.

A receita proposta pelo mercado, por meio dos tempos, busca o equilíbrio do mercado plenamente garantido pela tendência de utilização livre e racional de todos os recursos econômicos disponíveis na sociedade. Segundo esta lógica apenas a economia

capitalista e não o Estado é capaz de gerir a ordem estabelecida e promover ajustes econômicos precisos até que possa atingir o pleno-emprego (ANDRADE, 1987, p.86).

As condições elementares para a confirmação deste raciocínio capitalista foram contestadas por Keynes no instante em que se evidencia que a taxa de investimento vem a ser influenciada por fatores como a eficiência marginal do capital e a taxa de juros. As causas subjetivas que se enlaçam às avaliações do capitalista sobre a previsão de rendimentos futuros associam-se com igual relevo à atuação do Estado, ao menos quando a autoridade monetária é chamada para manifestar-se sobre o estoque ou disponibilidade de moeda. O fluxo de investimento não contará apenas com os aspectos objetivos alardeados pela proposta do sistema capitalista (ANDRADE, 1987, p.91). Pelo contrário, Keynes proporá que a existência de fatores psicológicos e subjetivos interferirá na adoção de decisões no interior desse sistema, ainda mais quando o sistema econômico em si mesmo contará com a imprevisibilidade de acontecimentos futuros, sobretudo a médio prazo.

Não há como não se investigar as ferramentas ou instrumentos utilizados pelo sistema capitalista na contínua renovação de seu relacionamento com os agentes do próprio sistema. Se por um lado as instituições financeiras ocuparam um papel de destaque em gerar novas formas de enriquecimento externamente à proposta de riqueza concentrada na grande empresa, de outro, passaram a influenciar também formas de intervenção do Estado, como um agente estimulador dos efeitos potenciais e participante de um novo ciclo de organização do capitalismo, agora com o padrão neoliberal. A aplicação rentável dos variados ativos disponíveis no mercado consolidou-se como mais uma das preocupações do Estado, devendo este criar condições institucionais favorecendo o “humor” do mercado.

A capacidade de consumo, por exemplo, é um dos fatores diariamente cobrados para a manutenção e apoio que o mercado requer, aqui efetivado sobretudo pelo princípio da demanda efetiva. Sob o ângulo da produção, a demanda agregada aponta para os rendimentos esperados pelo capitalista a partir do instante em que a mercadoria é finalizada (CAVALHEIRO, 1987, p.107). Leva-se necessariamente em conta no volume

de produção as expectativas de curto prazo, alinhadas com as taxas de retorno que o empresário almeja posteriormente ao aporte de recursos por ele realizado.

Logo, na definição estratégica da operacionalidade dos mercados, Keynes considera como viável a consideração rígida que se vincula à taxa de juros como um todo. Já sobre a mencionada eficiência marginal do capital sujeita a uma propensão cíclica com característica declinante em prazos longos (CAVALHEIRO, 1987, p.105). A manutenção de níveis de consumo considerado adequado para os grupos econômicos passa a ser um objetivo amplamente perseguido pelo capitalista na geração de seu efeito multiplicador.

Ao se pensar nestes termos, a demanda efetiva depende ainda do nível de emprego da população e da capacidade de investimento convertida para o aumento da produção. Pode-se afirmar ainda a existência de um microcosmo representado pelo desenvolvimento do mercado financeiro sofisticado e organizado de modo particular na Bolsa de Valores. A história neoliberal converge para as instituições e empresas que atuam no universo especulativo. O Estado assume a provisão de recursos financeiros para alavancar a produção. A diferença aqui se situa na dificuldade de compreensão sobre o tamanho e forma de atuação assumida pelo Estado para atrair recursos e possibilitar a manutenção de um nível de demanda efetiva agradável aos interesses de propriedade desta nova perspectiva de direção neoliberal.

A proposta desta reflexão neoliberal visa justificar a necessidade da implementação de medidas por parte do Estado que viabilizem o sucesso do ciclo de negócios de índole neoliberal; como exemplo disso há a tutela especial conferida ao Estado em setores considerados como estratégicos, como energia, combustível, construção civil e automóveis. Sob a forma de estímulos fiscais e monetários a redução e até a isenção de impostos impulsionará o nível de emprego e demanda efetiva. O viés destrutivo, porém, reside na elevação de gastos públicos com a majoração do déficit fiscal nem sempre recompensado pela orientação estatal para o consumo.

Forma-se, então, desde a experiência neoliberal fortalecida pelos Estados Unidos na década de 1970 uma efetivação dos postulados da economia neoclássica ao compromisso que o Estado celebra com o mercado. Os sinais por ele emitidos seriam os

únicos a propiciar a liberdade individual e de empreendimento sempre com o auxílio do Estado, no desmonte jurídico e institucional de práticas empresariais anticompetitivas ou atentatórias aos valores familiares ou individuais do capital (HARVEY, 2005, p.31).

A ideologia liberal, que se opõe ao Estado e suas práticas keynesianas de intervenção na economia, encontrou em Margareth Thatcher, em 1979, a prática desta teoria econômica neoliberal. Harvey revela que a desconstrução de uma Estado social-democrata passava pelos objetivos da primeira ministra, ainda mais quando "isso envolvia enfrentar o poder sindical, atacar todas as formas de solidariedade social que prejudicassem a flexibilidade competitiva, desmantelar ou reverter os compromissos do Estado de bem-estar social, privatizar empresas públicas" (HARVEY, 2005, p.32). A Grã-Bretanha de Thatcher não apenas polemiza ao buscar uma refundação de seu mercado interno, como também ao transferir à inteira sorte e responsabilidade dos indivíduos, direitos sociais de índole prestacional a cargo do Estado desde o fim da Segunda Guerra Mundial, principalmente.

O mesmo ocorreu no território norte-americano com a ascensão de Ronald Regam, no início da década de 1950. O efeito globalizante do neoliberalismo resulta não apenas no desmantelamento de sindicatos, como notícia a história com a polêmica do sindicato dos controladores de voo (PATCO). A classe média norte-americana passou a experimentar a redução do salário mínimo federal a índices abaixo de 30% do nível de pobreza na década de 1990 (HARVEY, 2005, p.34). Com a redução substancial de impostos das corporações, a desregulamentação excessiva causou uma insuficiência no mercado interno norte-americano para a lucrativa mudança de rumo das aplicações financeiras destes grupos econômicos beneficiados.

A possibilidade de expansão do capital para outros países de outros continentes passou a ser uma estratégia possível e até recomendada haja vista a concepção empresarial norte-americana permitir o melhoramento direto do próprio Estado no beneficiamento de suas corporações em outros países do globo. Ademais, a criação do Fundo Monetário Internacional alinha-se como modelo da manutenção desta dependência de países que recebem investimentos estrangeiros dentro do ciclo de negócios do comércio internacional.

O Fundo se apresenta como saída milagrosa para criação de ambientes favoráveis ao crescimento com a progressiva eliminação da pobreza. O que se verifica, porém, é que os governos devedores se posicionam em última instância como os principais prejudicados; isso porque o comércio internacional organizado pelo neoliberalismo provocou desequilíbrio e instantânea vulnerabilidade em parte dos países pobres ou em desenvolvimento. Cabe aqui destacar que as relações de poder travadas entre o FMI e os países devedores estão em consonância com a "vulnerabilidade sistêmica, produto do intenso processo de desregulamentação financeira a partir dos anos 1980" (COELHO, 2012, p.185). Os interesses inaugurados pelas grandes corporações norte-americanas, de índole financeira e a política externa de investimentos passam a ser descritos com estrita coincidência, pois ao se estabelecer nos países mais frágeis economicamente, provocam um desequilíbrio na balança de pagamentos, superado pela captação de recursos junto ao FMI para manter uma liquidez financeira de mercado. Não apenas condições desvantajosas são impostas aos Estados tomadores de empréstimos, dado que até mesmo a autonomia futura destes países na construção de políticas públicas em áreas cruciais como a previdência social ou bem-estar social são objeto de barganha política para o necessário ajuste econômico exigido pelo fundo.

A estrutura de produção e regulamentação do ingresso do capital continuam incólumes, mesmo que o país devedor se sujeite à aplicação de custosas condicionalidades para honrar sua dívida. Entre os anos de 1987 até 2008, o mundo experimentou crises econômicas geradas muitas vezes pela inflação, pelas bolhas de dívidas e pela especulação financeira que prejudicaram muito países que dependiam do crédito privado. Sempre nos momentos subsequentes destas mesmas políticas o FMI intensificou sua participação na concessão de empréstimos, dada a escassez do capital privado que estava mais interessado em países ou regiões outrora férteis (CAVALHEIRO, 2012 p.187). A América Latina, países europeus como a Irlanda e a Federação Russa, a África Subssaariana são alguns exemplos de países e regiões que demandaram esta atuação do FMI.

O panorama geral, até o momento sistematizado pela proposta neoliberal, encontra a sua razão de existir a partir de uma lógica perversa resultante da perda de imagem idealista que se buscava no ajustamento de previsões dos agentes econômicos

na metodologia confiada à matriz keynesiana de amadurecimento dos postulados econômicos. Como é dito, a natural perda de dinamismo das economias desenvolvidas sugeria o desenvolvimento de uma nova plataforma de retomada do autocontrole ou autossuficiência boa parte do mercado.

Nos anos 1970, Bresser-Pereira fundamenta que o neoliberalismo buscou um novo desiderato, agora voltando-se ao Estado social. Dessa forma, os teóricos da economia neoclássica poderiam recuperar sua predominância e protagonismo de pensamento. Bresser ressalvou ainda que

> com seus modelos matemáticos de crescimento e com seus modelos macroeconômicos também matemáticos baseados nas expectativas nacionais, a teoria econômica neoclássica se voltava a demonstrar matematicamente o caráter autorregulado dos mercados (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.16).

Uma espécie de determinismo surge no horizonte do capitalismo, pois como se verá adiante ele passa a encontrar dificuldades naturais de geração de riqueza e extração da mais-valia, o que exige a adoção de reformas por vezes radicais para que ocorra a restauração de ordem capitalista, que nunca deixou de existir ao menos para esses técnicos. Por conta da indispensabilidade do controle da parte variável do capital, boa parte do empresariado foi estimulada a recalcular o valor a ser pago pela força de trabalho, interferindo possivelmente na extração da mais valia. É nesse instante que a permeabilidade e a possibilidade de mudança de paradigma se mostra presente, dado que a limitação territorial é o isolamento do capitalismo de índole mercantil estimularam os empresários depois os seus recursos em locais e mercados onde a taxa de lucro é mais compensadora. Esta compensação vem justamente por meio de um novo regime de acumulação que Bresser-Pereira denomina como “financeirização” ou o capitalismo introjetado pelo setor financeiro de cada país.

O exercício da liberalização dos mercados fundados nesta premissa neoliberal e controlado por meio da atenção direcionada a alguns aspectos, tais como

> a separação entre a economia real e a economia financeira, com a criação descontrolada de riqueza financeira fictícia em favor dos rentistas capitalistas; e um grande aumento da taxa de lucro das instituições financeiras, sobretudo de sua capacidade de pagamento de grandes bonificações aos operadores financeiros por sua habilidade de aumentar as rendas capitalistas (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.55).

A bem-sucedida, porém, frágil e instantânea negociação de taxa de lucro, acirrou ainda mais as contradições cada vez mais evidentes no interior do sistema capitalista. Sua adesão à globalização seria ao mesmo tempo o prenúncio de um diálogo sobre seus rumos, haja vista a maximização dos ganhos, na sociedade capitalista, estar adstrita aos modelos distantes da realidade produtiva e por vezes incorporados com o consumo esperado de mercadorias.

O caráter ideológico envolto na busca por uma justificativa central para o predomínio do neoliberalismo voltou-se à crítica da ação estatal nos processos reguladores do mercado ainda existentes, impregnando as mentes dos adeptos a esse sistema de que o Estado constitui o obstáculo ao crescimento que deve ser superado. Os teóricos da área não previram, ou, ao menos, não fizeram questão de propalar os efeitos colaterais da financeirização ao mundo; o crescimento econômico proposto por este modelo fragilizava os países em desenvolvimento, pois motivava especialmente um aumento da concentração de renda em favor dos mais ricos ou daqueles que se apresentam como especialistas em mercado financeiro.

Adiante, procurar-se-á estabelecer o ambiente de exploração potencial sobre a possível tendência de desestruturação do capital da forma como muitos conheciam, emergindo do neoliberalismo como a válvula de escape ou a revelação da forma como os lados da oferta e da demanda da força de trabalho sinalizam agora seu interesse pelo complexo sistema de crédito (HARVEY, 2011, p.98).

Por sua própria natureza algumas consequências políticas necessitam ser ressalvadas, exatamente pelo fato de que os arranjos institucionais e reguladores até

então empreendidos pelo Estado objetivaram oferecer uma forma de resistência aos desejos do sistema capitalista, agora, em sua nova face neoliberal.

A começar pelas transformações no horizonte político, jurídico e social, mais adiante, destacar-se-á o desmonte estatal junto ao sistema de proteção do bem-estar social no período pós Segunda Guerra Mundial. Com efeito, nesse momento, a tendência argumentativa se aproxima à tentativa de descrever a postura do Estado e de suas instituições, aqui incluindo a possibilidade do poder legislativo atuar também na produção de leis atinentes à regulação da desenfreada expansão neoliberal.

Dois pontos da obra de Marx e dos comentadores de seu trabalho são observados, pois espelham reações do Estado frente aos interesses de acumulação do capital e à exploração da força de trabalho. O primeiro momento retrata a influência que as leis fabris analisadas por Marx e impostas pelo Estado resultaram como efeito prático no cálculo capitalista. Harvey acentua dificuldades descritas por Marx sobre a definição prática da jornada de trabalho. Ele problematiza a questão na medida em que “a que horas os trabalhadores deveriam começar a trabalhar? O tempo de trabalho começa a ser contado dentro ou fora da fábrica? E as pausas para refeições?” (HARVEY, 2013, p.141). É possível constatar também a ingerência promovida pelo capitalismo junto ao complexo de leis existentes sobre a regulação dos fatos do processo representado pela força de trabalho. O contrato de trabalho apresentado pelo capitalista ao trabalhador o envolve de tal maneira que este desloca sua força de trabalho colocando-se inteiramente à disposição do empresário. O pleno impacto, geralmente percebido, transcende a mera relação contratual avalizada por regras ou princípios jurídicos legitimados.

Nas leis fabris listadas por Marx observamos a ameaça às condições de vida do trabalhador; isso é demonstrado ao analisar aspectos como “cláusulas sanitárias e educacionais nos contratos de trabalho, a grande indústria, mesmo que a contragosto do mínimo de amparo ao modo social de produção revolucionado pela incorporação de técnicas e de máquinas cada vez mais especializadas?” (HARVEY, 2013, p.224)

As formas de garantia do corpo e da força de trabalho foram objeto de intensa desqualificação ou crítica pela sociedade capitalista, que não guardava o mínimo cuidado com o indivíduo. Nenhuma alternativa minimamente coerente foi apresentada para se

evitar a ineficácia que as leis fabris representaram. As condições prejudiciais ao trabalhador em relação à sua segurança no seu ambiente de trabalho, além de condições de higiene e preocupação de sua saúde, foram tratadas como um dever eventualmente pertencente ao Estado, sem que as empresas tivessem qualquer responsabilidade ou busca de racionalidade de correção. Pelo contrário, as mínimas tentativas de reformas no plano das relações de trabalho em assuntos como segurança, higiene ou educação, estimularam ainda mais os capitalistas a cultivarem diferenças geográficas no instante de entrelaçarem elementos do processo de organização e distribuição do processo de trabalho com maior ou menor rigor dos diferentes países nos assuntos correlatos a proteção mínima do empregado. A política neoliberal como se viu, mostra sim preparada cada vez mais para exigir dos Estados sempre de maneira coercitiva, um relaxamento de suas “leis fabris” (simbolicamente representando o marco regulatório de proteção ao trabalhador). O argumento preponderante do mercado descreve como uma das vantagens da flexibilização legislativa a desburocratização dos procedimentos para garantir os empregos existentes.

O desenvolvimento capitalista, da forma que se conhece, sujeitou-se à análise teórica sob o pano de fundo da ofensa a valores democráticos. A permanência da lógica excludente comungada por esse sistema altera o padrão de vida cotidiano conquistado pelos cidadãos em regimes políticos. Ronald Chilcote assinala que qualquer que seja a visão política do sistema capitalista esta não pode deixar de reconhecer a atenção dada a economia e aos interesses dos grupos sociais envolvidos. O autor analisa as ideologias sobre o capital disseminadas na história, reconhecendo a visualização de um pluralismo jurídico. Segundo o autor

> A análise do estado pode ressaltar as diferenças entre o bloco do poder e o povo, enquanto negligencia a oposição entre capital e poder. Pode haver também uma tendência a centralizar a atenção em uma ou algumas instituições políticas; a representação de forças políticas pode limitar as possibilidades de uma visão panorâmica da sociedade (CHILCOTE, 1990, p.110).

A justificativa de proteção ao sistema econômico preponderante pode certamente diminuir o compromisso político dos grupos de pressão popular e dos cidadãos marginalizados pelo sistema, gerando, por conseguinte, o desespero por parte desses grupos.

Baseando-se nas tendências observadas e na averiguação comparativa das experiências reais oriundas do capitalismo, Chilcote sugere que a dicotomia de ideias possa conduzir à "justaposição de um paradigma Liberal Central ao paradigma radical alternativo para mostrar a diversidade de aspectos, interpretações e questões" (CHILCOTE, 1990, p.111). Uma enorme vantagem qualitativa pode ser incorporada ao conteúdo propositivo de ideias reformistas de caráter liberal ou socialistas de produção. No instante em que o desenvolvimento político deve ser precedido por meio de um estágio democrático preparatório à futura socialização dos meios de produção. O desenvolvimento econômico implementado como estágio prévio ao capitalismo ainda persiste como primado político do sistema de Estado. A teoria política, portanto, antes de apresentar respostas incontroversas sobre esta discussão política e econômica, buscará realizar o equilíbrio entre a extensão na qual a forma e a função do Estado são determinadas por relações dentro do modo capitalista de produção, capacidade de mobilização do Estado pela classe capitalista quando este se encontra em crise, reflexão sobre a burocracia existente no Estado para lidar com os interesses da classe capitalista e os interesses dos demais grupos (CHILCOTE, 1990, p.117).

A forma como teoria política almeja encontrar seu espaço interferirá na democratização maior ou menor da sociedade civil. Reconhecer as liberdades civis em meio aos interesses conflitantes do capital exigirá do Estado medidas de adaptação política que não enfraqueçam um processo social de alienação individual acarretada pelo capital e seus tentáculos monopolistas de controle político.

I.II O Estado e a Estrutura do Capital na visão de István Mészáros

István Mészáros, na obra *Para além do Capital,* dedica-se à análise da tese de Marx exposta em *O Capital*. Nela observa as consequências das estruturas reprodutivas

do capital como apenas uma das vertentes teóricas. Mészáros investiga a condição histórica da realização da alienação em que se encontra imersa a sociedade moderna.

Sendo o indivíduo e a coletividade objeto de um intrincado complexo econômico controlado pelo sistema capitalista, Mészáros interpreta e cita suas considerações sobre uma futura subordinação histórica atrelada ao que Marx considera como uma alienação pulverizada e estendida em ações determinadas de uma realidade associada ao capital. Mészáros reconhece na obra de Marx, nos *Manuscritos* datados de 1844, a significação desta "alienação da humanidade". Também associada à perda de controle, Mészáros em sua obra *A teoria da alienação em Marx* realça quatro aspectos nos quais o indivíduo se rende seja em relação à sua natureza; seja à sua atividade produtiva; seja à sua espécie e seja indivíduos em relação aos seus semelhantes (RANIERI, 2015, p.6).

Veja-se que esta intervenção consciente não se restringe ao próprio trabalho, ultrapassando esse no panorama do processo histórico vivenciado pelo indivíduo. A integração e legitimação do poder intrínseco do capital é apontada por Mészáros como um "mecanismo racionalmente controlável, como querem fazer crer os apologistas do supostamente neutro mecanismo de mercado (a ser alegremente alicerçado pelo socialismo de mercado)" (MÉSZÁROS, 2011, p.96). O dinamismo totalizador engendrado pelo capitalismo avança para além de sua composição orgânica ou de uma mera representação técnica, sendo que, como se observa na leitura dos escritos de Mészáros, interfere até mesmo na perspectiva abstrata e concreta da vida humana como um todo.

No interior deste processo de sujeição, o desenvolvimento do capitalismo é sintetizado por Jesus Ranieri como a preocupação decorrente da exposição da "mercadoria, trabalho, trabalho concreto, trabalho abstrato, valor, forma do valor, valor de uso, valor de troca, força de trabalho e dinheiro" (RANIERI, 2015, p.8).

A produção teórica de Mészáros contempla, desta maneira, certos elementos essenciais dispostos como: a alienação, o capital, a ideologia e o socialismo real. O papel do Estado e seu enfrentamento baseiam-se na característica que Mészáros observou sobre o entendimento da conversão de uma sociedade lastreada no capitalismo, para um conceito onde se pode edificar o trabalho humano diariamente desempenhado. Consoante a isso, existe a recomendável oportunidade de uma recepção e participação

plural dos atores envolvidos diante da oposição disseminada pelo capital por meio da lógica de extração do trabalho excedente. O movimento interior e cada vez mais expansivo do capital despertou a descrição desta condição insuperável de sua reprodução. A alienação observada no processo de reprodução social passa a ser o primeiro dos elementos descritos por Mészáros em sua teoria.

A inter-relação voltada à alienação revigora uma hipótese debatida por Mészáros por meio da relação sociometabólica do capital, iniciada pela apresentação complementar fixada entre o Estado e o sistema do capital. Ao preencher as lacunas de uma estrutura (ou superestrutura como apresentada por Marx), coube ao Estado propor a edificação legal e política de salvaguarda e disposição das condições elementares promotoras da expansão do capital. Condições objetivas desta expansão da importância política do Estado para o capital foram comentadas por Daniele Ribeiro ao asseverar que

> a partir disso, Mészáros desenvolve a tese da existência do tripé capital-trabalho-Estado, em que atribui ao Estado a função fundamental de restabelecimento da unidade sobre as estruturas fragmentadas originadas das contradições estruturais sobre as quais se estabelece o sistema sociometabólico do capital (RIBEIRO, 2014, p.20).

Uma vez que o Estado exerce um reconhecido papel de aprofundar a ideia de alienação, a dependência cada vez maior do trabalhador à sua atividade produtiva igualmente se verifica. Isto porque o homem não consegue desvencilhar-se do modo de controle a que está submetido, não se liberando à plenitude de suas potencialidades criativas. O interesse individual de sobrevivência, porém, conduz o homem ao caminho oposto, pois este não consegue se sobressair no processo natural das trocas empreendidas neste modelo, motivado ainda mais pela ausência ou privação da liberdade pessoal do indivíduo escolher ser o seu próprio mediador.

Tomada no sentido negativo da possibilidade do homem mediar sua atividade produtiva numa relação “sujeito-objeto” frente à natureza, constata-se na proposta inicial do controle e alienação do homem que este, ao “produzir dispersamente (sem consciência da espécie a que pertence, quer dizer, sem consciência de ser um ser

genérico), o trabalho tende a levar os indivíduos a serem absorvidos pela natureza" (RIBEIRO, 2014, p.64). Paralelamente a esta constatação, o indivíduo passa a estar confinado à esteira predominante de sua reprodução física, ocultando-se por outro lado da relevante implementação e prosseguimento de sua natureza humana.

A aplicação do modo de controle sociometabólico do sistema do capital impõe-se originalmente assim como a adoção de uma via de alienação radical do controle do homem, no patamar da automedicação descrita há pouco. No modo capitalista de produção, a reprodução social distanciará igualmente a noção primacial fixada entre a produção e a propriedade. Transportada para o enfoque do sujeito, a leitura marxista de Mészáros trata a propriedade, neste modelo capitalista, de uma forma relativizada. Deste modo, apenas a reprodução do produtor sob condições objetivas de existência é considerada no processo orgânico de produção. Além de utilizar das palavras do próprio Marx, Mészáros observa que

> sob o comando do capital, o sujeito que trabalha não mais pode considerar as condições de sua produção e reprodução como sua propriedade. Elas não mais são os pressupostos autoevidentes e socialmente salvaguardados do seu ser, nem os pressupostos naturais do seu eu, como constitutivos da extensão externa de seu corpo (MÉSZÁROS, 2011, p. 611).

O sujeito historicamente posicionado nesta lógica da alienação é destruído pela fragmentação e pelas condições de trabalho cada vez mais degradantes. A realização do sujeito em sua natureza humana concede espaço à percepção de Mészáros, na qual o indivíduo assemelha-se a "consumidores manipulados de mercadorias" (MÉSZÁROS, 2011 p. 611). Em sintonia com a alienação histórica e sua existência social, os fundamentos elementares da ideia de alienação em Marx, referenciados na obra de Mészáros, implicam na "negação do homem"; essa, por sua vez, é efetuada pela desenfreada objetivação de sua atividade diante do processo produtivo. É no momento posterior de sua alienação (dado que o primeiro deles identifica uma referência positiva da exteriorização da força de trabalho) que o homem perde sua força e se aproxima da

reflexão proposta de alienação. O homem deixa de ser reconhecido como um ser destituído de suas intenções e proposições de realização individual.

A perda de sua personalidade individual e da possibilidade de exercitar seu modo de viver, subtraiu do homem suas esperanças de encontrar na capacidade individual de emancipação o seu pleno desenvolvimento e o sentimento de superação da alienação gerada pelo modo capitalista de produção.

I.II.I A atividade produtiva e a origem sociometabólica do capital

Não é surpresa que no processo de conversão dos meios de produção em capital o desenvolvimento da tecnologia assumiu papel de destaque, sobretudo como uma prática auto-orientada de ação. Este sentido firmado por Mészáros em sua obra *Produção destrutiva e Estado capitalista* avança para uma esfera autônoma destituída dos problemas vinculados às necessidades humanas, dado que passa a perseguir sua dinâmica de desenvolvimento (MÉSZÁROS, 1989, p.35).

O efeito estrutural de perseguição do lucro manterá encoberta algumas de suas contradições, como aquela que ressalva a legitimidade de adoção de métodos estatais de manipulação capazes de alterar as perspectivas sociais limitando seu campo de ação perante as imperfeições do mesmo sistema capitalista.

Nos distintos ciclos de conversão do capital com o auxílio da tecnologia concretizada na evolução das máquinas, Mészáros afirma que “o clamor e as exigências dos trabalhadores, em seus confrontos constantemente renovados com o capital, só podem ser satisfeitas até o ponto em que possam ser acomodadas dentro de tal estrutura” (MÉSZÁROS, 1989, p.36). A notabilização do capital aqui destacado revela duas ordens distintas de ideias; ao se falar em “acomodação” quer-se enaltecer a submissão da ordem social dos trabalhadores nas contínuas exigências do capital, pois cada vez mais a tecnologia importará na redução e possível dispensabilidade de diversas atividades ou categorias profissionais, especialmente se essas não atenderem a um requisito cada vez mais rigorosos de qualificação. Para que o desemprego não assuma

índices insuportáveis para os Estados administrarem posteriormente, uma das saídas "impostas" pela lógica capitalista coincidirá com a primazia da expansão da produtividade do trabalho com a progressiva conversão em vantagens próprias do capital e seus ganhos periódicos do trabalho. Programas de reforma do trabalho precisarão necessariamente ser reestruturadas para o atendimento da necessidade lucrativa oriunda da produção de mercadorias em massa.

A forma elementar da mercadoria invoca tanto a ciência incorporada à estrutura desenvolvimentista de máquinas quanto os processos que valorizam a elevação da produção, como a administração dos recursos e matérias-primas existentes na sociedade; aqui inserindo os indivíduos que devem submeter um tempo mínimo de suas forças e disponibilidades para o incremento da produção.

É na elevação auto-orientada da tecnologia de um lado e da exclusão implicitamente anunciada daqueles objetivos produtivos voltados ao atendimento das necessidades vitais que fazem a noção sociometabólica do capital adquirir sua feição conceitual. A transformação operada pelo homem com o intuito de modificar a natureza compreenderá a ação deste para obtenção de um valor de uso para a satisfação de suas necessidades, razão pela qual esse movimento item como consequência esse "metabolismo" social a ser estabelecido entre o homem e a sociedade. A análise material proposta culmina na realização de relações sociais de produção que mantêm não apenas a subsistência humana, como também constituem numa orientação problemática de futuro controle exercido pelo poder dominante de acordo com suas necessidades de reprodução.

A noção sociometabólica surge do desenvolvimento histórico que paralelamente permeia a imposição de valores capitalistas, que Daniele Ribeiro aponta como um fato que "constitui uma estrutura de organização e controle de todas as esferas da sociedade, que submete o trabalho ao seu domínio e ajuste os seres humanos às suas necessidades de produção e reprodução" (RIBEIRO, 2014, p. 27).

A explicação do caminho para a confirmação do controle sociometabólico do capital compreende as impressões do próprio Mészáros para a captação das origens deste sistema. O autor compreende assim o "controle sociometabólico" como um sistema

que se articula com singularidade em sua estrutura de comando. Logo “as oportunidades de vida dos indivíduos sob tal sistema são determinadas segundo o lugar em que os grupos sociais a que pertençam estejam realmente situados na estrutura hierárquica do comando do capital” (MÉSZÁROS, 2011, p. 98). A natureza do relacionamento passa a ser uma preocupação de Mészáros tendo em vista que o comando sociometabólico realiza seu controle a partir da sujeição da sociedade e de sua consequente divisão em classes sociais opostas entre si e subordinadas a uma divisão social hierárquica do trabalho, localizada de forma sobreposta a uma tendência de agregação idealmente proposta. Uma outra determinante ainda mais profunda do sociometabolismo evidencia sua orientação expansionista fortalecedora da acumulação. Nessa Mészáros ressalva a capacidade do sistema do capital consistente na superação de crises socioeconômicias e políticas mantendo mesmo assim sua força de extração sobre o trabalho excedente sob a posição necessária de produção da “eficiência econômica” (MÉSZÁROS, 2011, p. 103).

No controle do sistema sociometabólico do capital, o entusiasmo depositado sobre o interesse da coletividade legitimou suas ações de auto-suficiência às custas de uma perda irrefreável de controle sobre a reprodução social deste mesmo capital. O metabolismo social identifica-se também com a referência ao seu modo de exercício e funcionamento, observando as circunstâncias em que o Estado integra o processo de controle sociometabólico aplicando medidas políticas e jurídicas de índole corretiva sempre que verificada a falta de unidade.

A vitória do capital enaltecida por meio do controle sociometabólico propõe como mecanismo original de seu funcionamento a manutenção e aperfeiçoamento do processo de produção estabelecendo relações de troca de mercadorias entre os seres humanos, sempre com a devida dinamização dos recursos naturais disponíveis. Já sob o impulso da organização e preservação da coordenação e controle dos requisitos materiais e culturais se justifica o receio de “perda da unidade” diante de sociedades e comunidades dotadas de formas complexas de organização (RIBEIRO, 2014, p.54).

O desafio de sustentação sociometabólica nas sociedades complexas, compreende o caráter temporário muitas vezes associado a um “defeito estrutural” como descrito por Mészáros. Expondo esta tendência problemática, acrescenta ainda que

> o caráter irremediável da carência de unidade deve-se ao fato de que a própria fragmentação assume a forma de antagonismos sociais. Em outras palavras, ela se manifesta em conflitos fundamentais de interesses entre as forças sociais hegemônicas alternativas (MÉSZÁROS, 2011, p. 106).

Graças à permissão e as possibilidades de desenvoltura histórica, por mais que o capitalismo buscasse sua retórica e pujança, as lutas e antagonismos germinados no interior do processo de reprodução social não poderiam ser esquecidos ou negligenciados nas distintas fases do capital e de sua oposição de classes.

Outras questões adstritas ao controle sociometabólico do capital consistem na constatação primordial de Mészáros: a manutenção de uma estrutura socioeconômica qualitativamente bem-sucedida exige um aprimoramento e aperfeiçoamento comparativamente às primeiras formas de manifestação do capital. Escolhendo-se a opção por uma alocação racional dos recursos humanos e também materiais disponíveis, o controle metabólico sintetiza em seu interior uma subordinação formal e real do trabalho (MÉSZÁROS, 2011, p. 213). Uma interconexão se estabelece entre os estágios de dominação metabólica aqui expostos e o imperativo de acumulação que alteia igualmente a criação de funções, normas e regulamentos para a coletividade da sociedade que participa do processo produtivo.

Por mais que a sociedade almeje mudar ou aprofundar suas condições ou movimentos de antagonismo ao metabolismo do capital aqui referenciado, a expansão e alienação concertadas no controle metabólico influenciaram e interferiram grandemente nas mediações entre o homem e a natureza; transportando o controle metabólico para o ideário capitalista, como uma “mediação de segunda ordem” (MÉSZÁROS, 2011 p.55). Destaca-se, assim, por conseguinte, que muito além de ser cumulativa, esta espécie de mediação geradora da reprodução social alcança em estágio permanente de ser do ponto

de vista desenvolvimentista. O efeito maior desta prática aparece sob a forma das relações de trocas dinâmicas constatadas no interior do mercado. Fruto amadurecido de um movimento legalmente protegido (como se constatará a seguir), Mészáros relata que o

> cada vez mais poderoso capital pode chegar à incomparavelmente mais produtiva e lucrativa subordinação do trabalho a si mesmo, resultando no triunfo global do sistema de capital plenamente desenvolvido, sob a forma de produção de mercadorias universalmente difundida (MÉSZÁROS, 2011, p.55).

O reconhecimento da força proveniente da mediação de segunda ordem mereceu de Mészáros uma consideração acerca da possibilidade de instituição de uma medida alternativa, acompanhada de valores socialistas e que se mostrasse capaz de alguma forma de contrapor uma mediação se segunda ordem ofertada pelo controle metabólico do capital. A proposta socialista existente na discussão teórica do autor assimila um "lado inerentemente positivo, em negação às já destacadas subordinação formal e real do trabalho ao capital" (MÉSZÁROS, 2011, p.212). Ademais, Mészáros observa os limites práticos desta óptica positiva pois o "projeto socialista não pode demonstrar sua viabilidade sequer como negação radical da ordem estabelecida, não importando a legitimidade de sua preocupação com a destrutividade fundamental da incontrolável acumulação dos valores de troca" (MÉSZÁROS, 2011, p.212).

Com o detalhamento desta perspectiva socialista ventilada por Mészáros, resta evidente que a "face positiva" deste projeto socialista não pretende contrapor-se efetivamente ao menos sobre os aspectos discutidos da mediação primária. Atribuir valor aos recursos disponíveis executando equilibradamente um processo de trabalho regulado de maneira espontânea e conectado à comunidade não retira a ideia sociometabólica existente nesta etapa de mediação primária. Na verdade, todas as condições de natureza cultural, intelectual, moral e material preconizadas e identificadas por Mészáros vinculam-se a uma ação sócio-histórica, mas que não devem se render a uma mediação reprodutiva que introduz o capitalismo como uma reprodução ampliada absolutamente justificada no futuro.

Invocar novamente a sociedade civil para que esta realize seu poder político e exija a qualidade representativa de seus interesses no parlamento, estrutura o caminho a ser percorrido pela sociedade. Este caminho pode enveredar para o continuísmo da reprodução social do sistema do capital, aqui considerado seu desenvolvimento histórico já redimensionado, ou prosseguir por outro caminho, este ainda esperançoso por encontrar na alternativa socialista um projeto de auto realização do indivíduo que não realize apenas sob presença de uma igualdade formal introduzida pelo Estado.

I.II.II A reprodução e controle do capital e a estrutura legal do Estado moderno.

A regência dos aspectos salientados como atinentes à estrutura reprodutiva do capital com orientação sociometabólica de controle encontram no Estado moderno uma efervescente parceria, em particular para o exercício de ações corretivas em favor do já apontado redimensionamento qualitativo do capital com sua própria história.

Segundo a obra de Marx, a emancipação humana deve “eliminar a relação capital-trabalho existente como relação de exploração, com o objetivo de transcender, através da força social do trabalho, as contradições inerentes ao metabolismo social do capital” (RIBEIRO, 2014, p.117). Ao relegar o aperfeiçoamento para o plano social, vislumbra-se uma análise não imitada da filosofia política, pois o alcance da emancipação política passa pela possibilidade de legitimação e garantia do gozo do direito à liberdade. No exercício do controle metabólico do capital, já citado, expusemos o desenvolvimento do sistema de reprodução onde o Estado colaborou substancialmente para esta irrestrita proteção.

A força prática do capital garantida pelo Estado alinha-se a outra constatação de Mészáros relativa à formação do Estado moderno como exigência assecuratória permanente da produtividade deste sistema. Para ele, “é tanto mais revelador que o Estado moderno tenha emergido com a mesma inexorabilidade que caracteriza a forma da estrutura totalizadora de comando político do capital” (MÉSZÁROS, 2014, p. 106). Mészáros não considera, ou uma coincidência política ou histórica, o fato de que a crise do Estado moderno se ampliou a diversos países como se nota exemplarmente com o

autoritarismo alemão anterior à eclosão da Segunda Guerra Mundial ou o chileno sob a influência política de Pinochet.

Observando-se a consolidação de um vínculo estabelecido entre o sistema de capital e o consequente aparelhamento burocrático estatal, impõem-se uma compreensão preambular de destaque ao poder do Estado alinhado à finalidade de proteção do material alienado ou ainda a “expressão pura do capital” pela utilização da propriedade no contexto industrial, sem contar os meios de produção. A partir da inteligibilidade da estrutura estatal, a noção de superestrutura jurídica ganha especial realce, uma vez que as relações de produção, geração de mais-valor e sancionamento de uma ordem jurídica contraditória na interpretação das relações contratuais estabelecidas e codificadas entre os empresários e seus respectivos empregados. Todos os ajustes jurídicos e políticos desaguam em um desfalecimento de liberdades elementares que poderiam ser contrapostas ao sistema capitalista, se não fosse a cumplicidade ora retratada com o sistema do capital.

O reforço e a proteção das condições gerais de participação do Estado, no fluxo contínuo da reprodução sociometabólica do capital, admitem uma compreensão sobre a completude ou não dos limites da auto-suficiência do capital, quando se evidencia o valor de troca das mercadorias. O questionamento que se apresenta diz respeito à forma como o Estado deve fazer uso de seu emaranhado de normas jurídicas e como estrutura a política existente na manutenção hegemônica da reprodução social no processo produtivo, além da distribuição e consumo das mercadorias.

Na ordem e no projeto estabelecidos pelo capitalismo com a participação do Estado, a primeira preocupação disseminada compreende o rompimento entre a produção e o consumo. Preocupado com o atendimento e expansão das necessidades reais impostas pelo mercado, o Estado, mesmo diante de um cenário completamente limitado e dominado pela ruptura comentada, facilita, com os instrumentos de que dispõem, a criação de um cenário fictício que ao menos aparente transmitir uma impressão de coesão e unidade, administradas por ele por meio do controle das relações sociais.

Em outras palavras, o Estado assume como compromisso garantir e proporcionar meios para o funcionamento do sistema de capital. Mészáros descreve o empenho estatal na captação argumentativa de um enredo que represente ao menos uma “racionalidade ideológica” que resolva o problema retratado sobre a conjuntura histórica que distancia a produção e o consumo. Mészáros propõe as terminologias utilizadas pelo Estado no interior da qualificação dos agentes que participam do processo de reprodução social do capital. Uma das saídas exige do administrador estatal a geração de políticas de interferência no mercado que regule e distribua de forma legal e protegida a regulação e a distribuição do consumo (MÉSZÁROS, 2011, p. 109). A reflexão sobre a garantia da “soberania do consumidor individual” é explorada por Mészáros ao afirmar que “embora a proclamada supremacia do cliente” em nome da “soberania do consumidor” seja uma ficção útil, assim como a ideia da “competição saudável no quadro de um mercado idealizado, é inegável que o papel do trabalhador não se limita apenas ao de produtor” (MÉSZÁROS, 2011, p. 109).

No exercício prático de suas funções mediadoras, a reprodução metabólica empreendida pelo Estado transmuta a condição desigual pela qual o trabalhador participa das equações sociais. O trabalhador, em sua condição de cliente, mostra-se permeável a elevar ainda mais o seu papel de grande importância por meio de suas atividades de consumo. Fosse ele trabalhador, cliente ou consumidor, esta esfera material indica, na verdade, a elevação do impacto humano no processo de produção.

Decorrente da mencionada separação entre a produção e o consumo, a coesão mediada pelo Estado é articulada pelo movimento de substituição do valor de uso pelo valor de troca. Preocupações dirigidas à subsistência individual são agora maximizadas artificialmente e submetidas a um contexto imaginário revelador desta fragmentação já apontada e mediada pelo Estado.

Com as condições de fixar as articulações suficientes para garantir a reprodução sociometabólica do capital, a atuação estatal empenha-se agora, consoante o relato teórico de Mészáros, na promoção e estatuição de condições para que o capital alcance um desejável estágio de expansão.

A partir da contradição anteriormente levantada acerca da inevitabilidade histórica de coesão entre o volume de produção e o de consumo, o sistema ascendente do capital revigora a participação do Estado como alternativa de preenchimento do consumo debilitado em razão da reclusão propiciada pelas próprias fronteiras nacionais. Uma oportunidade "globalizada" da intervenção totalizadora é levada em conta por Mészáros ao ressalvar que "o plano da política totalizadora" corresponde ao estabelecimento de uma hierarquia de Estados nacionais mais ou menos poderosos que gozem – ou padeçam – da posição a eles atribuída pela relação de forças em vigor na ordem do poder do capital global" (MÉSZÁROS, 2011, p. 109).

Constatada esta contradição interna acrescida das dinâmicas de expansão e acumulação do capital por meio do consumo, Mészáros sugere que o complemento de novas práticas e saídas produtivas por ele mediadas consolidem em "duplo padrão". A adaptação requisitada neste padrão refere-se ao grupo dos países por ele nominados como "metropolitanos ou centrais", pertencentes ao sistema do capitalismo global e capazes de garantir condição apropriada de vida para a classe trabalhadora. Contudo, um dos efeitos permanentes desta nova ordenação será visualizado por meio da repercussão do segundo padrão por meio da percepção da "periferia subdesenvolvida" por parte do governo maximizador da exploração.

A tendência de aproximação do Estado às diretrizes capitalistas, em nível mundial, endossou uma realidade cada vez mais presente neste processo evolutivo de índices diferentes de exploração e lucro, bem distante de uma índole revolucionária ou inovadora que normalmente se emanaria do Estado que orientaria suas ações em atenção à igualdade substancial vislumbrada nas Constituições dos Estados. Até que essa nova realidade de participação estatal cumpra com seu objetivo de atendimento dos interesses particulares de grupos cada vez mais fechados e monopolísticos, Mészáros intensifica a preocupação de que o Estado deve promover o que ele denomina como "equalização no índice diferencial de exploração". Com uma atuação política e econômica de controle de distúrbios capazes de afetar economias capitalistas do cenário social global, o Estado precisa exercer suas relações de poder praticadas no controle social capitalista.

Ainda sobre este “capital social total”, Mészáros sugere que este não deva ser confundido com o “capital nacional total”. O próprio autor relata que

> quando este último é afetado por um enfraquecimento relativo de sua posição no sistema global, inevitavelmente ele tentará compensar suas perdas aumentando seu índice específico de exploração sobre as forças de trabalho sob seu controle ou sua competitividade estará mais enfraquecida no quadro de referência global do capital social global (MÉSZÁROS, 2011, p. 112).

Quando o contexto competitivo do capitalismo se mistura à ação estatal de apoio à circulação global de mercadorias, políticas progressivamente autoritárias são legitimadas pelo governo sob o rótulo de “política democrática” (MÉSZÁROS, 2011, p. 113). As contradições internas e a fragmentação do mesmo capital, em âmbito nacional, não podem perder sua estimativa de sucesso no plano internacional, mesmo que a intervenção corretiva do Estado signifique a eliminação ou a restrição cada vez maior da circulação e produção no ambiente de mercado nacional.

A orientação do sistema de capital como uma referência modernizadora da produção e exploração adequadas à geração de um excedente de produção integra uma articulação junto ao Estado englobando uma transformação e adaptação do sistema de capital. Os métodos formais e políticos servem para enfrentar uma “perturbadora verdade” salientada por Mészáros em que “os próprios microcosmos constitutivos devem ser objeto de um exame radical, se desejamos encontrar um meio de superar a destrutividade incorrigível da ordem sociometabólica do capital” (MÉSZÁROS, 2011, p. 117). Tomada no interior de um sentido real, as estruturas díspares entre a base material concebida pelo capital e a base de sustentação e formação do Estado, outra contradição alçada a partir do desenvolvimento do capital, dispõe sobre a separação entre o papel da sociedade civil e a integração sociometabólica esperada pela produção do trabalho excedente pelo capital.

Normalmente espera-se do Estado que este possa prover ou destinar à sociedade civil um conjunto social ou uma garantia mínima de necessidades elementares em áreas

como educação, saúde, habitação e moradia (MÉSZÁROS, 2011, p. 110). Para um mercado que necessita constantemente exercitar sua reprodução, a ação corretiva do Estado, que espera para reduzir os efeitos desta fragmentação, volta-se agora à eficiente ação na garantia de expansão e acumulação às custas da manutenção crescente dele como um consumidor de mercadorias.

Antes do exame dos verdadeiros responsáveis pelo acirramento da fragmentação entre a produção e o consumo ou ainda a produção e o controle expansionista do capital, ou ainda o uso pelo Estado de práticas políticas e jurídicas para a redução do desenvolvimento iníquo promovido pelo sistema de capital, deve-se avaliar com o máximo de cautela quais serão os limites do Estado diante de contradições como “taxa de uso decrescente”, experimentada pelo capital nas distintas épocas históricas de seu desenvolvimento.

Por não abrir mão de sua estrutura dominadora abrangente o capital, quando padece da mencionada “taxa de uso decrescente” encontra dificuldades em fundamentos basilares da produção e do consumo em áreas como bens e serviços, instalações e maquinaria e a força de trabalho como um todo. Destinadas ao “alto consumo em massa”, uma série de mercadorias e serviços vitimados pela crise de superprodução buscarão cada vez mais promover a absorção de parte considerável do poder de compra da sociedade, impulsionando artificialmente uma capacidade produtiva em desuso ou a eliminação de serviços fornecidos no mercado secundário, voltado à manutenção de máquinas ou vendas de serviços ou peças de reposição (MÉSZÁROS, 1989, pp.43-44).

Sentindo-se afetado pelas complicações encontradas em sua expansão interna ou nacional, os representantes do capital utilizam da ideia da “taxa de uso decrescente” para impor práticas produtivas que acarretem na obsolescência do maquinário ou o descarte supérfluo de mercadorias sob alegação do limite de seu ciclo útil. Com o temor de ser responsabilizado pela inércia de ações políticas e pelo controle ou diminuição dos efeitos da taxa de uso decrescente de capital, o Estado encontra justificativa e legitimidade no apelo ideológico apontado por Mészáros por meio do “interesse nacional” e da “segurança nacional”, sempre acompanhada de “ações combinadas dos poderes

legislativo, judiciário e executivo, em uníssono com os complexos militares-industriais correspondentes" (MÉSZÁROS, 1989, p. 45).

Toda a pressão exercida ao Estado modifica uma impressão inicial de que ele contava com uma base material independente da força expansionista do sistema de capital. Em outras palavras, sua missão institucional de proporcionar bem-estar social para a sociedade civil por meio das políticas sociais intensificadas no período, que sucedeu a Segunda Grande Guerra, passa agora a compor práticas políticas de promoção de uma

> direta sustentação institucional proporcionada pelo Estado em escala massiva e virtualmente em todas as áreas da atividade econômica, por um período histórico determinado, essas consequências podem ser transformadas em poderosas alavancas da expansão capitalista (MÉSZÁROS, 1989, pp.43-44).

O papel estratégico agora assumido pelo Estado retira sua autonomia ou liberdade gerencial dos recursos públicos disponíveis, sendo que o comando político dos recursos públicos disponíveis e o comando político do sistema de capital não se ocupam do controle ou supervisão básica da reprodução econômica efetuada pelos produtores. Sua missão institucional projeta-se mais proximamente à proposta estatal de acompanhamento com um poder de supervisão externa das necessidades expansionistas do capital. A esta modalidade de supervisão externa e ao estabelecimento de estruturas específicas soma-se também a regulação das relações sociais, a exemplo das "soluções pela reorganização da produção social através da maximização do "tempo disponível" (MÉSZÁROS, 1989, p. 52). Percebe-se que os interesses da sociedade civil, numa etapa de amparo e garantias sociais, não pertence a esta dinâmica supervisora metabolizada com aval do sistema de capital.

A produção da mais-valia seguiu-se assim pela capacidade do capitalismo em resistir e coexistir com a reprodução social da base material, gozando dos benefícios e práticas institucionais incorporadas na sociedade capitalista. Não seria possível, num mercado global de regras flexíveis de trabalho, com uma desregulamentação geral da

circulação de riquezas e do processo material de produção, que um Estado pudesse propiciar para as suas empresas condições de competitividade com alteração dos interesses do capital nacional. A concessão, porém, aos grandes conglomerados e empresas de condições de operação e predomínio no mercado internacional, contradiz a livre competição como projeto político e jurídico abraçado pelo Estado na confirmação metabólica. Mészáros identifica em que condições esta relação se concretizará ao aduzir que “o relacionamento entre o Estado e as empresas economicamente relevantes, neste campo é basicamente caracterizado pelo fato de o Estado assumir descaradamente o papel de facilitador da expansão mais monopolista possível do capital no exterior” (MÉSZÁROS, 2011, p.113).

Com práticas cada vez mais restritivas na esfera distributiva da riqueza, acompanhada da redução de gastos e investimento em serviços públicos, a esfera privada absorveu grandemente o protagonismo global de aprofundamento das contradições internas sob o manto de uma falsa estabilidade propiciada pelos estados nacionais na eliminação das últimas barreiras ou obstáculos ainda existentes.

Atuando de forma distinta no plano político interno e internacional, cada vez mais o Estado se depara com maiores dificuldades de conciliação dos contraditórios interesses nas relações comerciais e na intensificação da reprodução do capital num desafiador ambiente de uso decrescente do mesmo. Uma inexorável tendência de agravamento da crise do capital é apontada por Mészáros no interior das unidades econômicas e nas relações já fragmentadas como a produção e o consumo. Paralelamente à identificação de um controle social decorrente da transferência do corpo social para o capital, um novo padrão hierárquico e estrutural configura-se nas mãos daqueles Estados e empresas por ele salvaguardados (MÉSZÁROS, 2011, p.51) com poderes de destruição da política social peculiar a cada uma das sociedades submetidas ao capital.

I.III A crise estrutural do capital e a busca por uma nova compreensão das atribuições do Estado no plano social.

A ascendência das distintas fases históricas do capital acirrou a fragmentação das unidades de produção e o controle outrora exercido de forma estrita sobre o trabalho. Sabe-se que a divisão hierárquica e estrutural, operada no interior deste sistema, impactou igualmente nas transformações subjetivas do indivíduo resultando no aprofundamento de sua alienação ora simbolizada pela carência de discussão das recentes legislações trabalhistas em países europeus e da América Latina, incluindo o Brasil ora pela total e irrestrita flexibilidade no tráfego de produtos e informações mediadas pela financeirização do capital.

Mészáros dedica-se a uma narrativa que promove uma conexão entre os conglomerados econômicos vinculados aos setores produtivos da indústria capitalista cada vez mais dependente da geração de vantagem competitiva nos diferentes mercados e o Estado capitalista incumbido da tarefa de salvar tais setores.

Mészáros utiliza em sua obra, *A crise estrutural do capital*, exemplos britânicos e norte-americanos que projetamrão um cenário discursivo sobre a crise pela qual o sistema capitalista se insere. A insolvência de bancos e a falência de instituições nesses países são retratadas pelo autor quando afirma que “as recentes medidas adotadas pelas nossas autoridades políticas e financeiras apenas atenderam a um único aspecto da crise atual: a liquidez dos bancos, das companhias de hipoteca e de seguros”. E mesmo isso, só numa extensão muito limitada. Na realidade as enormes “quantias empregadas” não representam senão o pagamento dos depósitos por assim dizer” (MÉSZÁROS, 2011, p.23).

As “operações de resgate” remodeladas e intensificadas nos variados setores merece destaque, sob a perspectiva de Mészáros. Setores produtivos da indústria, assim como o mercado financeiro também receberam estímulos no campo da atividade produtiva. A *Ford Corporation* e a *General Motors* foram beneficiadas com garantias de empréstimo a juros menores em relação aos cobrados habitualmente pelo mercado (diferenças de até 10 pontos percentuais), comprometendo-se, em contrapartida, a lutar contra competidores europeus e japoneses. A ideia de economia de escala assume

maiores proporções no contexto da globalização, por se permitir ainda a fabricação de motores em unidades em que a força de trabalho é consideravelmente mais barata que a norte-americana (MÉSZÁROS, 2011, p.24).

O desenho desta crise estrutural do mercado pelas contradições do sistema de capital, avança pelo longo processo de acumulação, alcançando um estágio de crise perceptível pela tarefa agora incumbida ao Estado na manutenção de um equilíbrio cada vez mais frágil e temeroso de sustentação e alavancagem financeira. A gravidade gerada pela sua própria contradição interna, obrigam o Estado a manter um relacionamento simbiótico e administrado “com práticas absolutamente corruptas pela personificação privilegiadas do capital, tanto nos negócios como na política” (MÉSZÁROS, 2011, p.25). Mészáros conduz sua exposição a um outro plano, exatamente por considerar que a estrutura legislativa confeccionada pelo Estado adquire uma dimensão financeira cultivada por valores antidemocráticos propostos pelo Estado (MÉSZÁROS, 2011, p.25).

Com a materialização dos benefícios gerados pelo Estado e a transferência de recursos do setor industrial para os conglomerados financeiros da escala global, mais uma ruptura do sistema pode ser observada com a usurpação dos recursos públicos utilizados para manter a contraproducente expansão do capital da maneira como ele se apresenta. Todas as pressões comerciais depositadas sobre os ombros do Estado espelham outra reflexão de Mészáros sobre a ideologia do capital e a promessa de “oportunidades iguais” propiciada pelo sistema no cenário globalizado.

As numerosas vontades cultivadas pelos indivíduos compreendem a tentativa de eliminação de contrastes muitas vezes observados no momento da distribuição de riquezas para os cidadãos. Neste plano, a ideologia capitalista dominante, com intenção consciente e empreendedora, propõe que os homens busquem sua própria felicidade.

Mészáros afirma que o domínio político tirânico do capital é exercido por meio da lei, por vezes decretada e imposta com todos os seus efeitos e possibilidades de contestação. O propósito de pensamento de Friedrich August von Hayek é lembrado por Mészáros, sobretudo na sequência expositiva proposta por Hayek sobre a relação entre privilégio e desigualdade. Sobre esta problemática reflexão, Mészáros estabelece que “nesse mundo em que vivemos o privilégio não existe, existe apenas o “privilégio” entre

aspas". Os que sustentam o contrário participam da "confusão generalizada", violando o conceito de privilégio (que pertence ao passado feudal); o pior é que estes também abusam da razão, acima de tudo porque ousam questionar o poder discriminatório do privilégio substantivo material que emana da dominância estrutural da propriedade capitalista privada (MÉSZÁROS, 2011, p.283).

Para a noção de privilégio estabelecida nas observações de Hayek, o debate acerca desse conceito resulta do conflito estatuído entre a justiça formal e a consequente igualdade formal, ambas com a intercessão concreta dos imperativos legais positivados pelo Estado. Dentre os limites de significado propostos por Hayek estão aqueles manifestados sobre a justiça e a igualdade substantiva. A percepção racional sobre a definição de ambas é contemplada sob um aspecto exclusivamente racional. Este caráter formal subordinado à conclusão lógica pressupõe que tudo está correto e adequado, na medida em que o direito de propriedade, por exemplo, pode ser adquirido por todos os indivíduos exatamente pelo fato de a propriedade não constituir um bem de acesso exclusivo à nobreza. Contudo, o desvirtuamento do conceito ou a confusão generalizada ocorreriam em função das razões materiais, estas sim capazes de impedir que algumas pessoas tenham efetivamente acesso à mesma propriedade (MÉSZÁROS, 2011, p.283).

O formalismo das regras jurídicas não conseguirá eliminar os impactos das relações econômicas, mesmo tentando mascarar ou ocultar as práticas de mercado legitimadas por uma "lei substancialmente repressora" (MÉSZÁROS, 2011, p.283). São muito claras e evidentes o alicerce histórico pelo qual se estruturou a evolução do capitalismo, e com ele as causas ensejadoras das relações de poder material igualmente percebidas. O mesmo grau de perfeição da igualdade formal é rebatido por Mészáros por constituir mais um exemplo de teoria formalista protagonizada pelos defensores do capital. Frequentemente, aliás, a legislação formal por si só agrega mais ingredientes à dominação explorada, pois "tanto a fonte como a limitação do Poder Legislativo, do Estado estão ficticiamente isoladas da base material e dos interesses a que servem, como se o idealizador poder político "não arbitrário" se auto-sustentasse e autolimitasse" (MÉSZÁROS, 2011, p.284).

Levando-se em conta que as formações sócio-históricas conceberam a contínua sujeição sociometabólica dos indivíduos, a irracionalidade a que se faz menção na dimensão material da relação de poder não consegue ser sanada pela legislação estatal sempre concebida no plano “geral e formal”. A base fictícia da liberdade ofertada pelo regramento jurídico vincula o indivíduo a uma aceitação passiva e permanente ou ainda “racionalmente justificável” de todas as determinações do Estado liberal.

Ao contrário do que muitas vezes se imagina, o sistema do capital, quando se aproxima de seu limite estrutural de reprodução encontra no Estado um genuíno respaldo, tendente a buscar a eficácia do seu plano de produção. Isto exige não apenas um embate de poder entre os Estados no plano internacional numa verdadeira postura de ataque à mínima instabilidade verificada. O Estado deve ser capaz, conforme o modelo exposto por Mészáros, de cultuar um padrão de “instrumentalidade política de autodeterminações positivas” (MÉSZÁROS, 2011, p.245). Esta “ação positiva” implementada pelo Estado, não apenas implica no percurso legislativo formal, já contextualizado, como também limita ao máximo a “resistência” dos grupos rotulados como ideologicamente opositores ao sistema do capital que tentam desviar os rumos do sistema.

A conveniência otimista resultante da concentração e centralização dirige-se na frente interna e externa, protegendo grupos econômicos dominantes em circunstâncias a eles adversas. Colocado à dependência das contingências legais promotoras de sua reprodução material, o Estado tenta minimizar os efeitos decorrentes da postura “internacionalista” por meio de uma relação cooperativa com as estruturas de reprodução material. Por este princípio, Mészáros define o “internacionalismo” positivo

> como a estratégia de ir além do capital como um modo de controle sociometabólico, ajudando a articular e coordenar de maneira abrangente uma força não-hierárquica de tomada de decisão, tanto no plano da reprodução material como no cultural e político (MÉSZÁROS, 2011, p.247).

Ainda que os movimentos do Estado nesta “cooperação” com o sistema do capital soem como destrutivos e potencialmente submetidos à uma estratégia maior de subordinação da reprodução social, dele espera-se a pujança regulatória de um quadro global de competição classificatória de uma estrutura hierárquica ora reforçada na divisão da sociedade em classes sociais que competem entre si.

Os princípios legais direcionados à estrutura radical, vertical e hierárquica de controle em favor do microcosmo ordenador da reprodução sociometabólica do capital garantem provavelmente uma convivência bem instável dos múltiplos e individuais interesses reprodutivos de seus principais operadores. A retórica política e jurídica alicerçada pelo Estado com a perspectiva vencedora e do comprometimento para que “oportunidades iguais” sejam conferidas a todos os homens, colide exatamente com a proposta hierárquica e controladora embrenhada junto com outros interesses já dogmatizados pelo capitalismo.

Pressupondo um ambiente de instabilidade provocado pelos interesses dos grupos antagônicos, é percebida uma fragmentação na ânsia dos capitalistas em gerar produção em massa com a respectiva alienação dos produtores.

Por parte da ação humana neste processo, além da degradação do trabalho ou da transformação deste num mero elemento da produção, o planejamento do Estado como ente idealizador da “igualdade de oportunidades”, esconde novas evidências num trabalho formalmente livre, apenas em seu fundamento legal, bem distante dos privilégios materiais intensificados pela base material controlada pelos produtores.

A partir destes apontamentos, Mészáros observa o intenso afastamento entre os grupos de trabalhadores de um determinado país; isso exige mais cedo ou mais tarde um nivelamento proposto pelo sistema de capital para que as contradições provocadas pelo mercado sejam mitigadas. A contradição entre grupos de trabalho forçosamente precarizados ou que não atendem às demandas do capitalismo avançado e os mesmos grupos que deverão manter em atividade níveis elevados de consumo exigidos pelo mercado é apenas um dos exemplos desta necessidade de nivelamento que justificam a realização de políticas que se traduzem em oportunidades iguais.

Uma imensa tendência de agravamento da crise estrutural do capital é sustentada ou prolongada pela ineficácia inicialmente observada de políticas públicas orientadas para privilegiar as “oportunidades iguais”. Um dos sistemas diagnosticados a partir da magnitude e amplitude destas contradições pode ser sintetizada no pensamento de Mészáros como consequência da “economia individual”, escolhida e fixada no trajeto histórico do sistema de capital. Ademais, este sistema “se constitui sobre os alicerces de estrutura discriminatória alienantes e mediações de segunda ordem da “economia individual” há muito estabelecidas que, naturalmente as adaptou a seus próprios objetivos e suas exigências de reprodução” (MÉSZÁROS, 2011, p.303). Qualquer visão emancipatória ou que seja capaz de ofertar uma visão alternativa de igualdade ou oportunidade equânime aos indivíduos dificilmente consegue transpor o obstáculo da economia individual correlata ao sistema capitalista vigente bastante centralizado como se conhece hoje.

A proposta concernente à oportunidade igual para os cidadãos de um mesmo Estado não atende a proposta argumentativa de uma reprodução sociometabólica mais abrangente. Todas as noções alinhadas com o panorama da justiça ou da imparcialidade assimilam uma organização divergente com as preocupações sociais que normalmente deveriam dividir o espaço com as ações políticas e estratégicas do Estado. Sob o domínio já refletido da dominação do sistema de capital, pode-se perceber que os princípios da justiça e da igualdade deixam de ser adequadamente administrados pelo Estado enquanto este ainda persistir em cultuar práticas científicas e tecnológicas que aprimorem a geração de escala. O aumento dos níveis de produção às custas da destruição das condições dignas de trabalho afasta continuamente a participação da comunidade num futuro emancipador da sociedade.

A forma como o Estado gere os elementos de igualdade coincide com a manipulação pretendida pelo capital. Sabe-se, contudo, que este princípio relevante, como diz Mészáros “está nas mãos dos que anseiam por evitar qualquer mudança nas relações de poder prevalecentes e nas correspondentes hierarquias estruturalmente impostas, oferecendo a promessa irrealizável de “oportunidade igual”” (MÉSZÁROS, 2011, p.305). diante dos críticos da desigualdade social como a cenoura inalcançável na

frente do burro. A promessa de “imparcialidade” e “justiça” em um mundo dominado pelo capital só pode ser o álibi mistificador para a permanência da desigualdade substantiva.

Todos estes fatos penetrarão profundamente na maneira pela qual o Estado passa, definitivamente, a buscar sua convergência à “economia individual” no ambiente ora relatado da crise estrutural do capital. O desemprego em massa como um fenômeno explicado a partir da elevação do montante populacional, a crise provocada pela destruição da noção da “família nuclear”, como base de uma economia de consumo centralizada, a destruição produtiva dos recursos escassos em razão da elevação da dinâmica produtiva progressiva foram apenas alguns dos exemplos comentados por Mészáros para lançar luzes à crise atual e estrutural do capital.

Devido às boas intenções acumulativas produzidas pela ideologia do mercado financeiro, a maioria dos países capitalistas ocidentais, liderados pelos Estados Unidos não escaparam das contradições internas que a crise estrutural também ocasionou, sempre com o predomínio da expansão do capital financeiro a todo custo. A mudança radical estimulada agora por uma frágil estabilidade ofertada pelo mercado financeiro agrava ainda mais a tendência de colapso no sistema estrutural do capital, o que exige cada vez mais políticas interventivas e de manipulação por vezes estatal nos mecanismos deste sistema. O controle metabólico transfere ainda mais para a ciência econômica, a tarefa de manter ativa a “confiança” de investidores e empresas. A precarização cada vez maior do trabalho livre rege a manutenção deste “índice de confiança” exigido pela economia individual, a cobrança junto aos Estados para que executem práticas de “controle social”.

O círculo vicioso operado pelo sistema capitalista apenas contribuiu para um deslocamento das contradições do sistema sem oferecer em nenhum instante qualquer solução de incluir os grupos socialmente vulneráveis numa estrutura transformadora capaz de reequilibrar as classes.

A indispensabilidade da criação de um ambiente político imune a qualquer repreensão social que pudesse desestabilizá-lo, tornou-se uma apologia coerente por parte dos capitalistas; a eventual insurgência de grupos de trabalhadores por força do desemprego em massa que atinge diversos países ocidentais (em especial aqueles

dominados como “países em desenvolvimento”) somente ocorre em nações onde o Estado não exerce o controle social.

Frequentemente o controle social encontra seu respaldo inicial na necessidade mais do que vital dos Estados capitalistas que operam no conceito científico da sociedade de mercado evitarem riscos de colapso nas engrenagens do próprio sistema, como já observado. Ao se dizer que a burguesia manteria de forma indiscriminada sua soberania e a reconhecida proteção estatal, a desqualificação de outras ideologias como é o caso do socialismo vem à tona por meio de construções tidas como vazias, conforme observa Mészáros. Equiparar o socialismo a uma “doença misteriosa”, em oposição ao requinte das soluções científicas e tecnológicas da indústria moderna norte-americana, bem como das desventuras e manifestações traduzidas em agitação social resultantes da influência, então operada pela União Soviética foram apenas algumas das diversas justificativas ideológicas que guarneceram o controle social.

Fatores e aspectos modernos se acumulam às contradições históricas apontadas, revelando um nível ainda mais profundo de uma “subordinação socioestrutural do trabalho ao capital” (MÉSZÁROS, 2011, p. 54). A situação atual do controle social, demanda uma exposição reflexiva organizada por Mészáros originalmente adstrita a alguns pontos que circundam em torno das possibilidades mais de desenvolvimento humano em função deste controle social. O autor afirma que

> a função do controle social foi alienada do corpo individual e transferida para o capital, que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição (MÉSZÁROS, 2011, p.55).

Em suas diversas vertentes e na forma já apontada do deslocamento, objeto do controle social, vislumbra-se a criação de sistemas automatizados, acumulação local de capital à sua concentração sob a égide de um sistema mundial em expansão, articulação de consumo de massa amplamente limitado e fortemente artificializado, sem deixar de cotejar a subtração do tempo livre a poucos indivíduos ou grupos privilegiados numa

escala universal. (MÉSZÁROS, 2011, p. 55). As variadas forças capitalistas procuram incidir exatamente num processo de reconstrução social onde a celebração de modelos de desenvolvimento de roupagem liberal trarão um ônus ainda maior, nos efeitos do controle social e sobre a consciência da própria sociedade.

No século XX observamos a tendência a uma contínua metamorfose do capital, as mudanças reveladas pelos profundos antagonismos e tensões da reprodução sociometabólica restaram por prejudicar e fragmentar a própria categoria a que os trabalhadores de forma geral se encontravam. A capacidade dos países capitalistas de ampliarem os perigosos efeitos do desemprego foi agora utilizada com o objetivo de apresentar ao empregado uma percepção de que o desemprego progressivo encontra sua razão na forma pela qual países do "terceiro mundo" passaram a elevar seus ganhos ou enriqueceram às custas da diminuição das oportunidades de trabalho no ambiente regional. Uma espécie de política protecionista de caráter regional é apresentada como uma fórmula equilibrada, coerente e única de resgatar uma "equalização da taxa diferencial de exploração" (MÉSZÁROS, 2011, p.340). Independentemente de o país encontrar-se no patamar mais elevado de uma hierarquia de classes ou inserir-se no plano racional de verificação das condições associadas à dinâmica interna do capital, agora é possível aprofundar a vivência do indivíduo em torno da criação de "fronteiras artificiais" que perduram apenas por algum tempo, muito por conta da cristalização dos limites absolutos do capital.

O oposto de medidas concentradas na maximização de lucros é a incontrolabilidade das condições ou da própria organização de um "deslocamento expansionista". Mészáros afirma que a devastação da humanidade exige uma postura rígida e restritiva que reflita a indispensabilidade do controle social. Na medida em que o tempo de trabalho necessário se resume ao valor irrisório ou mínimo da força de trabalho que possibilita o lucro do empresário; com isso, grande contingente de trabalhadores são deslocados para a constituição de uma "força de trabalho crescentemente supérflua".

Além de maior instabilidade e confronto entre frentes da mesma classe operária, a eficiência de custos exigida pela reprodução sociometabólica repercute no controle social exercido pelo capital, quando a sociedade passa a testemunhar

> um desemprego que cresce cronicamente em todos os campos de atividade mesmo quando é disfarçado como “práticas trabalhistas flexíveis”, um eufemismo cínico para a política deliberada de fragmentação e precarização da força de trabalho e parra a máxima exploração administrável do trabalho em tempo parcial (MÉSZÁROS, 2011, p.340).

A provável incapacidade de o Estado imaginar o cenário que direcione o capital ao melhor dos cenários possíveis estimula esse a executar manipulações de índole política e econômica e perscrutar por mais vantagens competitivas em comparação a outros Estados. Essa colisão de interesses almeja reduzir o quadro de desemprego crônico, transferindo o desemprego para outros países considerados pelo mercado como países periférico ou subdesenvolvidos. O regime capitalista se defronta, porém, com uma situação peculiar, desenhada em desfavor dos países capitalistas do ocidente desenvolvido.

É justamente a modernização dos mercados com emprego de tecnologia avançadas nos processos produtivos que contribui para a inexistência essencial de diferença de produção entre os países desenvolvidos e aqueles que ainda são rotulados como periféricos. A vulnerabilidade e o controle social pode ser sensivelmente mais sentido nos países que se situam nas regiões geográficas de um capitalismo avançado e reconhecido pela sociedade.

Pelos distintos problemas provenientes de uma prática expansionista do capital, fortemente saturada pelo alcance de suas limitações estruturais, o controle social precisa contar com instrumentos cada vez mais contundentes se quiser diminuir ou minimizar os impactos da “utilização decrescente da taxa do capital” e o aumento do tempo disponível de muitos trabalhadores. Desenvolver ações mais incisivas de intervenção, na maior parte das vezes extremamente autoritária para derrotar greves ou restringir ao máximo a ação de sindicatos, sinaliza para uma prática social tendente a efetivar sua intolerância reprimida e um confronto, por vezes, implícito ao pleno direito de exercício da liberdade de expressão pelas classes e frentes de trabalhadores.

Mesmo que a sociedade capitalista proponha como uma espécie de “protocolo de entendimento” com a sociedade a ele submetida, a universalidade liberal é um de seus pilares ou principais valores; Mészáros constata que

> infelizmente, o problema é muito mais grave: trata-se de uma tentativa de colocar os órgãos políticos de controle em sintonia com as necessidades da articulação atual da economia capitalista, ainda quando tal ajustamento exija uma transição “liberal” da “tolerância repressiva” à “intolerância repressiva” (MÉSZÁROS, 2011, p.62).

O uso do poder de governo, transporta para o interior do sistema de capital a legitimação de práticas autoritárias, ou a expedição de ordens judiciais que estabeleçam o fim ou a paralisação imediata de greves, ainda que as bases das reivindicações sejam legalmente previstas em outros textos legais, como acordos ou convenções coletivas de trabalho.

Todo o processo de acumulação do capital passa pela existência de uma espiral de consumo acompanhada da demanda atrelada ao seu potencial de expansão. Desta forma, todas as amarras políticas e econômicas existentes e que impeçam o consumo organizado no mercado e acompanhado de perto pelo capital devem ser retiradas. A abertura de caminhos estruturada sob a desafiadora estirpe do desenvolvimento econômico guarda como princípio nuclear a eficiência tecnológica e a geração de uma elevada economia de escala para satisfazer os interesses da expansão do capital.

Ao tentar ultrapassar os limites da capacidade humana de expansão da demanda independentemente do período histórico, o que se viu por parte do Estado capitalista foi a impossibilidade deste de impor condições ou investir em práticas legislativas minimamente regulatórias de imposição de limites perante seus processos produtivos. A consequência prática decorrente desta carência legal pode ser sentida por meio da pressão exercida pelos grupos econômicos privilegiados na

> extração de excedente, politicamente imposta e executada, o que é de qualquer maneira, irremediavelmente ineficiente se comparada à extração economicamente regulada da sociedade capitalista. Pode-se dizer que

> isso representa em termos estritamente econômicos, em certo montante de desperdício (MÉSZÁROS, 2011, p. 662).

A insuficiência revelou a busca por processos de auto-expansão do capital, que inclusive não mais se encontra diretamente conectado às necessidades humanas mais prementes. Manobras são executadas por executivos de grandes empresas e de grupos financeiros proeminentes que se julgam “vocacionados”, para ocuparem cargos estratégicos ou postos de comando (MÉSZÁROS, 2011, p. 65).

Com o interesse explícito de salvaguardar a contínua expansão do capital, a aplicação de medidas estratégicas no campo político, como a criação de leis que combatem o direito à realização de greves ou procedimentos judiciais que reprimem a invocação de direitos sociais elementares a todo o trabalhador, consolidam e atingem o ápice de todo um processo de participação conjunta do Estado e do capital no controle social. Consequentemente, as destrutivas determinações de natureza econômica inviabilizaram qualquer tentativa, ainda que mediada pelo Estado, de emancipação social ou fortalecimento da classe trabalhadora.

Os estágios ou etapas dos processos de acumulação geradores da exclusão social assimilam sua paralisação ou colapso quando se vislumbra o subdesenvolvimento ou uma desigualdade substancial representada por um grande contingente de trabalhadores. Com efeito, nesta arquitetura destrutiva associada ao capital, a emergência do desemprego dificulta ainda mais a adoção de posturas corretivas pelo Estado, mesmo que em curto prazo, dado que a modernização de diversos setores produtivos atingiu tanto trabalhadores qualificados como aqueles não acompanharam as etapas tecnológicas de expansão do capital por meio da história e ficaram, portanto, obsoletos.

Os antagonismos do sistema capitalista debatidos neste momento com a proporção generalizadora atribuída pelo controle social incluem a impossibilidade de visão ou resposta que a lei natural do mercado possa ser capaz de conceder na luta contra os desastrosos impactos socioeconômicos gerados pelo sistema. Não se quer dizer com isso que a lei de mercado ou o sistema capitalista é o único responsável pelos

problemas sociais gerados pela alienação do trabalho na seara sociometabólica. Sabe-se muito bem que a maximização do lucro com a exclusão dos objetivos dos produtores além do crescimento e da expansão figuraram como pilares deste sistema.

A todos os grupos negligenciados pela euforia gerada na expansão do capital coube a aceitação passiva de que a intervenção do Estado na economia ecoaria como verdadeira tábua de salvação aos problemas encontrados na sociedade contemporânea.

A intervenção do Estado não foi ignorada por Mészáros ao equiparar a sociedade industrial a uma com dificuldades de saúde. Para ele

> quanto maiores as doses ministradas ao paciente convalescente, maior sua dependência do vínculo milagroso, ou melhor, mais graves os sintomas descritos, como acima como distorção estrutural de todo o sistema capitalista de custos; sintomas que prenunciam ameaçadoramente uma paralisação e um colapso definitivo de produção e expansão do capital (MÉSZÁROS, 2011, p. 70).

Prosseguindo com a legitimação da concentração e centralização do modelo capitalista, o próprio Estado aprofundou ainda mais o antagonismo social e com este o aclaramento de um estágio de desigualdade que transbordou o contexto da estratificação social e suas distintas taxas de exploração.

I.IV A desigualdade social como produto do sistema de capital e a formulação de políticas públicas como práticas corretivas sobretudo no Brasil

A discussão em torno da reprodução do capital e sua incansável dinâmica produtiva é tema de pesquisas acadêmicas, cada qual buscando aprimorar novas e intensas formas de continuidade dessa expansão. Todas as partes ou estudos que não contribuíram para a maximização do lucro ou com a legitimação de imposições arbitrárias de economias de escala, passaram a ser excluídas do centro decisório ou negligenciadas nas políticas implementadas pelo Estado.

O destino dos indivíduos colocados no interior da reprodução do capital identifica que as circunstâncias sociais e econômicas locais ou a forma como cada país interagiu com suas contradições e a possibilidade de participação mais ou menos intensa na geração global de riqueza para o capital não foram devidamente delineadas ou previstas pelo Estado. Em busca de uma nomenclatura ou denominação adequada para uma legião cada vez maior de excluídos, vitimados pela desigualdade social, o capitalismo costuma relegar estas pessoas para a periferia da sociedade, responsabilizando-as pela suposta falta de qualificação profissional, preguiça, ou por serem pessoas desafortunadas e desprivilegiadas diante da modernização necessária do sistema capitalista. O capitalismo contribui também com o aprofundamento negativo de uma estrutura rotulada como “vagabundos”.

Carente de qualquer recurso e de quaisquer formas de autossuficiência, o “vagabundo” assimila múltiplos aspectos da exclusão ainda mais quando a rede fechada que configura os indivíduos pertencentes a uma classe ou estamento social, enxerga o vagabundo como alguém imerso numa mancha, como observa Robert Castel. Para ele o

> “vagabundo” é completamente visível por que totalmente desterritorializado, sobre ele vai abater-se um arsenal sempre renovado de medidas cruéis. É que seria necessário erradicar o paradigma de associabilidade que ele represente ao acumular a desvantagem de estar fora da ordem de trabalho, mesmo sendo válido, e fora da ordem da sociabilidade porque é estrangeiro (CASTEL, 1998, p. 119).

A indignidade atribuída ao “vagabundo” encontra amparo no desenvolvimento histórico dos critérios de categorização relativos à esta qualificação. Se num dado instante o “vagabundo” destinava-se aos indivíduos mal afamados ou uma versão pejorativa aplicável à ociosidade dos indivíduos mesmo que dotados de alguma riqueza, numa condição procedente ainda da sociedade feudal, Castel aponta um critério da categoria de “vagabundo”, a saber: amplifica-se pela “ausência de trabalho” e de recursos ligado à ociosidade. A este critério, soma-se o fato do “vagabundo” se apresentar como alguém “sem fé nem lei”, (CASTEL, 1998, p. 120) ou seja, sem contar com nenhum pertencimento de caráter comunitário.

Tão relevante quanto as propostas de evolução histórica apontadas pelo autor, são as conclusões e o apego dado pelo capital à suposta ociosidade cultivada pelo vagabundo. Sua impossibilidade de atingir uma autonomia diante das situações contingenciais e limites apresentadas pelas contradições do sistema são suficientes para produzir uma força de trabalho futuramente supérflua para os interesses do capital. Em sentido idêntico, ainda que o desemprego seja involuntário, não existe outro qualificativo tranquilizador ao vagabundo senão o de alguém “inútil para o mundo”, isto porque a qualidade da pessoa se vincula à capacidade desta de pertencer a um estatuto, excluindo por óbvio qualquer meio ou tolerância para que este mesmo indivíduo possa viver como “parasita” do trabalho de um outro indivíduo (CASTEL, 1998, p. 121).

Esta predileção por associar historicamente o vagabundo como alguém que transita pelas margens da ordem social, fazendo do furto e roubo as justificativas adequadas à ruptura com um pacto social que envolve trabalho, família, que tem ojeriza à ordem pública, contribuiu para que o vagabundo adquirisse uma peculiar condição. O particularismo fixado à condição do vagabundo guarda proximidade com a fratura que sua relação de sociabilidade provoca, em especial, com as relações de trabalho cada vez mais precárias tanto no campo, como na cidade.

O enfrentamento desta questão sobre a “vagabundagem” conferiu uma conotação desgastante gerada pelo desemprego subqualificado e a demonstração de que o aspecto mais relevante da realidade social do “vagabundo” consiste em saber qual é sua efetiva atribuição no plano organizacional do sistema produtivo. Isto quer dizer que vigora uma clara sugestão de que a liberdade do trabalho não carrega qualquer mérito ou possibilidade de consideração dessas pessoas. Atrelado ao objetivo de identificação desta tendência do vagabundo afastar-se da órbita do pertencimento comunitário, Robert Castel desenha o perfil do vagabundo como alguém “sem qualificação, que trabalha de vez em quando mas frequentemente, está em busca de um pequeno serviço aleatório, dessocializando-se progressivamente ao longo de suas peregrinações, e apanhado pelo braço secular num momento desfavorável de sua trajetória errante” (CASTEL, 1998, p. 131).

O pensamento assim predominante sobre o vagabundo colocou as nações que tinham de lidar com a zona de vulnerabilidade que estampava os indivíduos miseráveis marcados por este adjetivo numa difícil posição de escolha. Elevar os vagabundos à condição de inocentes que não absorveram a estrutura das relações de trabalho ou relacioná-los ao perigo e à criminalidade que alteia a sociedade num estágio constante de insegurança são parte do problema central enfrentado pelas nações entre a repressão e a prevenção à "vagabundagem". Enquanto não se mostrou perceptível nas nações desenvolvidas durante o período pré-industrial qualquer prática ou política de prevenção ou até mesmo erradicação da vagabundagem, a representatividade democrática e o equilíbrio social não se mostraram evidentes. Pelo contrário, a falta de tolerância posicionou-se como medida selecionada, sendo a repressão a prática adotada na contenção de crises e problemas que os indivíduos pertencentes ao grupo daqueles que provocam a desestabilização social puderem ocasionar.

O isolamento social acompanhado da falta de trabalho e a carência de uma medida concreta suficiente a enfrentar esta contingência, colaboraram para a implementação de medidas estatais de dissuasão aos vagabundos e mendigos considerados ao menos "válidos" para o trabalho. A compreensão desta percepção dada à mendicância reposiciona a racionalidade existente e a canaliza para o pensamento de um mercado de trabalho capaz de "obrigar" aqueles que não trabalham a se empregarem e se dispuserem a receber qualquer valor, enquanto que a imposição da força dar-se-ia sobre aqueles que assumirem a condição de "mendigos inválidos". Para estes a mendicância seria uma opção pela dificuldade de adaptação ao trabalho e a impossibilidade de desenvolvimento de uma política em maior escala para ao menos tentar reduzir um cenário onde muitos mostravam-se incapazes de garantir a própria subsistência ou uma maneira de viver.

Na visão proclamada pelas sociedades pré-industriais, de adequação e transição do trabalho para os interesses exclusivos do capitalismo que surgia ungido das bênçãos dos mais variados Estados, havia a proposta de políticas ou estratégias repressivas à questão da "vagabundagem" por meio do poder de polícia. O constante insucesso das políticas sociais em desfavor dos mendigos e vagabundos, contribuiu para uma mudança de perspectiva "considerada a hipótese de que também se dirigem à massa do povo que

está separada da franja desfiliada somente por frágeis fronteiras: o conjunto dos que se encontram na zona de vulnerabilidade" (CASTEL, 1998, p. 142). Todas as prováveis e futuras referências dos sistemas de proteção social devem ponderar e considerar as estruturas do livre mercado com forte impacto nas já fragilizadas relações de trabalho.

É justamente uma crescente caracterização da condição de proletário que necessita ser avaliada e apreciada no Brasil. A condição de um indivíduo "assalariado", tanto na cidade como no campo sofre uma intensa força reguladora, sob ímpeto de uma economia monetária, ou pela simples condição gerada a partir dos fundamentos do próprio capital, onde a venda da força de trabalho retira do homem a condição de livre proprietário sobre si mesmo.

Todos os fatos históricos quando globalmente observados serão desafiados pelas organizações "capitalistas" que fizeram desta transição do mendigo ou do vagabundo, condição qualificadora deste como uma "mão de obra em estado bruto", ou "grau zero da condição salarial, ocupando sempre espaços de vulnerabilidade e condições de sensível incerteza" (CASTEL, 1998, p. 119).

A encarnação de uma proteção social garantida pelo Estado precisa ser submetida ao destaque histórico que a expressão "política pública" projetou-se nas etapas construtoras da sociedade. Conciliada com a atribuição do Estado ainda em desenvolvimento, a política pública deve associar os pressupostos de sua soberania política com a volúpia e ferocidade que os distintos setores do capital impunham aos países, dentre os quais o Brasil.

As condições diferenciadas de crescimento e desenvolvimento social, político e econômico no Brasil, torna praticamente impossível a eliminação e verificação de algumas contradições ruinosas reunidas pela colonização experimentada pelo Brasil. Tornando visível alguns dos aspectos da colonização portuguesa no Brasil, Caio Prado Júnior observou que

> nos seus diferentes aspectos, esse aglomerado heterogêneo de raças que a colonização reuniu aqui ao acaso, sem outro objetivo, que realizar uma vasta empresa comercial, e para que contribuíram conforme as

> circunstâncias e as exigências daquela empresa, brancos europeus, negros africanos, indígenas do continente (JÚNIOR, 1961, p. 341).

Demonstrando uma inequívoca disparidade cultural, as raças mencionadas permaneceram estranhas umas em relação às outras, contaminando uma convivência minimamente possível ou dotada de um nexo moral. Por este fato a consciência de classe não assimilou um processo de formação e integração social entre raças e indivíduos. A exploração promovida pelos mais fortes resultou em “unidades e grupos incoerentes que apenas coexistem e se tocam” (JÚNIOR, 1961, p. 340), despertando por consequência laços de integridade social primário e rudimentar, com forte predomínio do trabalho servil.

Logo, se por um lado a colonização trouxe o amargor das devastações dos recursos naturais em favor da extração material mais intensa, esta foi infelizmente capaz de propiciar uma sólida estruturação e coesão da forma conhecida pelo trabalho escravo (JÚNIOR, 1961, p. 341). Em outra dimensão, o trabalho livre ainda guardava os traços da dispersão e incoerência, ou seja, um vetor inorgânico de parcela da população desenraizada. A derrocada de expectativas geradas pelo trabalhador livre acaba por manter traços de similitude ocasionando pela inorganização e desencontro de séculos de exploração sobre uma base de vida colonial derivada da própria escravidão. Uma relação característica da sociedade primitiva brasileira foi notada com a prevalência da vadiagem e a caboclização.

Prever e cultivar um ambiente de relações sociais de nível superior, alicerçadas no mérito do ciclo da lavoura e de movimentos proeminentes de extração mineral, deixou uma vez mais na condição de “vagabundagem” aqueles que desempenhavam atividades catalogadas como uma economia voltada à mera subsistência. Quer-se com esta reflexão execrar todo aquele que se insurgisse ou que de uma forma ou outra não se integrasse à atividade produtora, controlada intensamente pela metrópole. Este poder real aliás, foi responsável por buscar apenas pela pressão externamente desempenhada uma forma de ação ou um controle soberano sobre a sociedade colonial, esta por sinal cada vez mais desagregada.

Na sociedade brasileira colonial Caio Prado Júnior observa a desagregação e as forças dispersivas como responsáveis pela definição da sociedade colonial. Além de improdutiva, esta “inércia”

> explica suficientemente a relativa estabilidade da estrutura colonial: para controlá-la e manter a precária integridade do conjunto, bastaram os tênues laços materiais primários, econômicos e sexuais, ainda não destacados de seu plano original e inferior que se estabelecem como resultado imediato de aproximação de indivíduos, raças, grupos díspares e não vão além deste contacto elementar (JÚNIOR, 1961, p. 344).

Ao dar uma visibilidade indissociável entre o progresso da sociedade brasileira colonial e as limitações já exploradas neste complexo de relações humanas, mesmo após a independência, o que se seguiu foi a constituição do Estado incapaz de incutir qualquer força transformadora alternativa aos resquícios da força ainda presente da sociedade colonial. O sofrimento do corpo e as necessidades de subsistência, marcam sobremaneira as relações fundamentais da sociedade colonial, fato este que perdura praticamente inalterado mesmo após a independência. Ademais, é nas relações de trabalho e nas relações familiares que são encontrados os elementos constitutivos herdados da sociedade colonial e que ainda se encontram vigentes com a autonomia frente à metrópole.

A supressão dos obstáculos existentes não era posicionada como hipótese em favor dos escravos, ainda mais quando o regime servil e a ociosidade figuravam como uma realidade constitutiva da população colonial. Não se trata especificamente de uma crítica, mas a formulação de hipótese constatada por Caio Prado Júnior, que aponta como feição dominante da sociedade colonial a “falta completa e absoluta de energia e a ação”, representativa da estagnação marcante do Brasil colonial, afastando-o de um “ambiente propício a estimular as energias e atividades dos indivíduos, uma escola muito favorável ao trabalho” (JÚNIOR, 1961, p. 348). Quando se almeja conciliar a sociedade colonial à nova estrutura da sociedade brasileira, a divisão do trabalho e sua incipiente desenvoltura não são os únicos aspectos cotejados, uma vez que tomando-se como referencial de análise o nexo moral exigido nas relações humanas e sua busca por uma congregação

de esforços, a percepção do núcleo familiar assume especial condição devido ao isolamento e múltiplos desafios enfrentados pelos indivíduos colonizadores que iniciaram no Brasil sua experiência.

Nos estudos dos costumes observam-se a partir dos estudos e evolução histórica do colonizador, que as raças dominadas e as mulheres submissas lançam as bases de um convívio que desponta como “não famílias” (JÚNIOR, 1961, p. 350). Os estabelecimentos ou instituições familiares resumiram-se na tentativa de transformar a “casa grande” num ambiente familiar, acreditando-se que a educação formal do pai ou chefe fosse suficiente para instituir o disciplinamento para a formação do indivíduo e de seu caráter. Além de descumprir com seu compromisso formador e virtuoso de prover as condições elementares de uma razão moral, a proposição da estrutura familiar adotou um regime de concordância latente com casos de “indisciplina sexual” ou a dificuldade de realização do casamento. Somam-se a estes fatos o preconceito de cor e de classe, capazes de impedir até mesmo a regularização de situações patrimoniais (JÚNIOR, 1961, p. 351).

Toda a cena retratada no deslinde do período, instalou na população uma perspectiva negativa gerada pela desorganização endêmica experimentada pelo método econômico e social impostos pelo poder real. Este desequilíbrio não conseguiu ser contido nem ao menos pela estrutura fundamental da sociedade orientada pelo trabalho e a instituição familiar (estas por sinal serviam para o prolongamento e esgotamento do modelo). O pensamento dos indivíduos inspirados por ideais de independência produzidas em outras localidades e nações geram forças capazes de produzir novos caracteres políticos e econômicos para instalação de um regime político definitivamente desligado dos interesses da metrópole.

As redes primárias de sociabilidade que buscavam alguma forma de concretização no fim do Segundo Império e no período nascente da Primeira República ficaram subordinadas às inovações institucionais e sociais decorrentes de uma forte liberalização de natureza jurídico-política, em particular em uma nação essencialmente agrária. Enquanto o mundo já experimentava uma dimensão notadamente burguesa e urbana, no

Brasil, os costumes de dominação eivados da dificuldade em se afastar o regime de sociedade estamental de castas ainda imperava.

O ajustamento da sociedade aos reclamos de uma força liberal ou minimamente democrática tiveram velocidade distinta no Brasil, como salienta Florestan Fernandes na seguinte passagem de sua obra *A integração do negro na sociedade de classes*:

> nada podia impedir que o coronelismo como equivalente e substituto da nobreza agrária convertesse o sistema republicano-presidencialista numa transação com o antigo regime, principalmente que a ordem social competitiva se ajustasse às estruturas persistentes daquele regime (FERNANDES, 2008, p. 61).

Na situação então vigente, constatava-se, por consequência, a pressão pelo aprimoramento e desenvolvimento de "empresa agrária" em patente substituição à "grande fazenda de café". O crescimento econômico, demográfico e social em estágio avançado são identificados por Florestan Fernandes como o prenúncio de uma sociedade competitiva, dinâmica e desencadeadora de uma nova fase do processo de exportação. Esta base econômica não se concentrava exatamente nos grandes fazendeiros ou na burguesia exclusivamente, mas sim nos

> círculos dos grandes homens de negócios da época, os quais detinham em suas mãos as engrenagens da vida econômica e política: os fazendeiros prósperos e os agentes da comercialização do processo de exportação do café, com vasta rede de associados e dependentes que ambos possuíam na estrutura ocupacional econômica e de poder das comunidades urbanas (ou em urbanização) (FERNANDES, 2008, p. 60).

Todos os novos fluxos econômicos representados pela ideia de uma empresa agrária em expansão culminaram também em uma nova estruturação social ora representada por modificações na lógica do trabalho e na transição de natureza espacial e ocupacional ainda mais quando regiões brasileiras passaram a considerar o fluxo de imigrantes, capacitação de mão-de-obra e diferentes níveis de instrução da sociedade

nacional. Ao contrário do enfoque potencial dos ajustamentos esperados pela sociedade organizada de forma competitiva, acreditou-se então que a colaboração do escravo e do liberto foi aceita somente como elementos relevantes para a extinção do sistema escravista presente. Não se pode afirmar historicamente, contudo, que o escravo e o liberto pudessem atuar de forma revolucionária, considerando as condições culturais e sociais do escravo no ambiente histórico da época.

Projetadas as condições de manutenção das famílias brancas bem como a união dessas para combater qualquer outra forma de risco a uma subversão ou ameaça do escravo à substituição do regime de trabalho que estava em curso. Uma probabilidade cada vez menor de abertura da sociedade de classe ao negro e o liberto, imprime oportunidades de acomodação um pouco mais promissoras nas próprias zonas rurais ainda não integradas na organização competitiva em ascensão.

Para a compreensão da inserção do escravo e do liberto na reconstrução social de uma sociedade de classes, Florestan Fernandes assinala o impacto que os ressentimentos e ódios ainda presentes exerciam na destruição do ânimo de negros e mulatos. A inexistência de alternativas de escolha ou valorização social associadas ao êxito de imigrantes fortalecidos pelo contexto sociocultural nascente, acirrou a "caboclização no campo à pauperização nas cidades, passando por contratos de trabalho que não traduziam melhora sensível da existência anterior" (FERNANDES, 2008, p. 64).

A exposição do problema não pode ser interpretada mobilizando atenção somente para a agricultura, onde uma lavoura de subsistência símbolo precário de uma decadência econômica de zonas agrícolas ainda não integradas socialmente ofereciam alguma possibilidade de engajamento agrícola. Mais próxima de uma liberação econômica e social lançada como alternativa produtiva ao país estava a constatação de Florestan de uma nova degradação do negro ou mulato com a "desvalorizada e inapta mão-de-obra nacional da qual surgiam com o segmento mais menosprezado econômica e socialmente, só achavam aproveitamento irregular em serviços extenuantes, mal pagos e amargamente desabonadores" (FERNANDES, 2008, p. 65). Na organização do trabalho em expansão a abolição do trabalho servil não conferia a devida compensação ou dignidade esperada por uma racionalidade de comportamentos.

De fato, a persistência da condição comparativa à indignidade deformou a elaboração de um trabalho livre em condições de universalização e capacidade de maior dinamismo. As relações elementares de absoluta simplicidade atestavam a ausência de condição para o desenvolvimento da vida humana e eliminação de conteúdo cultural ou integração do liberto no regime de produtividade da mão-de-obra livre.

Mesmo com a decadência econômica daqueles que superavam a escravidão e a destrutividade da sociedade foi possível observar na riqueza de informações levantadas por Florestan Fernandes que nas fazendas do Oeste Paulista “todas as condições de cultura permanecendo iguais, a produtividade da mão-de-obra livre (dos imigrantes) era superior à da mão-de-obra escrava na proporção superior à relação 3:1. Apesar disso, os gastos requeridos pelo aparato organizatório seriam quatro vezes mais baixos!” (FERNANDES, 2008, p. 68).

Quando encarado sob a égide adaptativa do processo de acumulação de capitais, não se pode ocultar que o escravo, agora trabalhador livre, concorre com o trabalhador europeu, restando uma ordem social competitiva compreendida e regulada por um retrospecto econômico de acumulação de riqueza, cristalizando uma mentalidade típica de empresário capitalista e a forma de remuneração dos fatores de produção já apregoados por este sistema no plano internacional.

Existia por parte do negro e do mulato uma ambição de integração e mobilidade ocupacional, mesmo que os fazendeiros e demais interessados na exploração da força de trabalho observem exatamente o contrário. As formas de solidariedade investigadas no período de florescimento capitalista brasileiro com o fim de escravidão foram interpretadas por Florestan Fernandes com ar de desconfiança, pois constatou-se a manutenção e subserviência do escravo, mesmo com o fim da sociedade escravocrata. Percebe-se nas palavras do autor que

> mesmo quando se inseriam no processo de crescimento econômico e de desenvolvimento social nas oportunidades mais favoráveis (como assalariado, artesão ou pequeno empreendedor independente), o negro e o mulato não se incluíam entre os fatores humanos do novo surto capitalista (FERNANDES, 2008, p. 73).

Na origem da concepção de trabalho idealizado pelo escravo e liberto remanescia a economia de estrita subsistência e também o pauperismo urbano em desfavor da "população de cor", devido à ausência de uma forma social concreta conectada inclusive a uma intensa espoliação material e moral imposta de maneira arbitrária.

Todas as dinâmicas que conduziram à intensa urbanização da sociedade brasileira que se seguiu após a abolição da escravatura foi motivada e acompanhada pela industrialização de cidades, como São Paulo. Esta etapa de expansão urbana e de industrialização levaram a uma falsa expectativa de alteração do estudo de coisas e a viabilidade de um ajustamento que possibilitasse o abraçamento do regime servil representado pelo negro e o mulato. O que se viu, em sentido distinto, foi a eclosão do surto industrial e a recepção apenas de agentes humanos nacionais ou estrangeiros que passaram a ocupar cargos e posições estratégicas, desmoralizando, por consequência, a possibilidade de liberdade e dignidade do mulato e do negro partilharem da ordem social competitiva que surgia (FERNANDES, 2008, p. 165).

As peculiaridades de uma compreensão globalizada com conexões estruturais e funcionais, com a sociedade em expansão, produziram o desemprego de toda a "população de cor". O sistema de trabalho produzido à época do florescimento da industrialização reservou, portanto, ao negro e ao mulato uma parca economia de subsistência.

Não havia correspondência no eixo de uma organização social em transição entre a sobrevivência social do negro e sua absorção gradativa pela civilização urbana em expansão. Sua rejeição e afastamento da tradição cultural foram ilustrados pelo preconceito alicerçado no início do século XX com a instabilidade e desordem social motivadora do desemprego, "alcoolismo, mendicância, vagabundagem, prostituição, as doenças e a criminalidade" (FERNANDES, 2008, p. 182). As exigências burocráticas e técnicas de um modelo distinto de Estado igualmente não colaboraram para a inclusão de tais problemas de desordem social na lista de prioridade sociais assumidas pelo poder vigente.

Contrastantes destinos produzidos pelos ajustamentos econômicos de ocasião levaram, por consequência, tanto o negro como o mulato a programarem modalidades de ocupação econômica e social, que estariam à margem do que idealmente seria tolerado como um trabalho assalariado, como forma de exemplificação. O agravamento deste distanciamento econômico provocou a instabilidade ocupacional da maior parte dos agentes econômicos voltados aos mecanismos superados e antigos trabalhos. Ao negro e ao multado restaram a ocupação no setor de serviços, onde passou a ser lançado ao "negro" a responsabilidade pela falta de ambição ou ânimo. A ilustração deste quadro social é demonstrada por Florestan Fernandes quando afirma que

> na verdade, o grosso das oportunidades de ganho da "mão-de-obra negra se encaixava nessa rede de serviços, com consequências funestas para os trabalhadores negros e mulatos. Semelhantes atividades afastavam-se das ocupações em que poderiam se realizar o seu adestramento e a sua socialização para o trabalho assalariado permanente, com o estilo de organização da vida que ele propõe (FERNANDES, 2008, p. 185).

Permanece evidenciada uma maneira de organização da sociedade em que e o negro e o mulato deixam de ser separados para competirem com o homem branco, permitindo assim a impossibilidade de sua reeducação para o trabalho industrial em evolução e a adoção da forma de vida aos poucos incorporada pela sociedade brasileira. Paralelamente às visões dos fatos constituintes da situação diferenciada e a dificuldade de um ajustamento eficiente da situação do negro e do mulato no Brasil, tornou indiscutível a presença de condutas ou posturas consideradas como alternativas à baixíssima remuneração e desocupação involuntária e excludente de parcela da população. Quando se envolve inclusive a perspectiva de implementação de possibilidades compensatórias e abertas à diminuição do distanciamento sociocultural existente, todas as informações e práticas vislumbradas à época denotaram um agravamento do estado de precariedade, mendicância e dependência, forçando por consequência um efeito indeclinável de anomia social e insegurança, impedindo ou anulando qualquer forma de assistência.

A admissão de todas as adversidades, somada à inexistência de regras ou volúpia de qualquer ordem na proteção de um Estado ainda incipiente, desconstruiu qualquer hipótese de solidariedade ou ao menos da reversão de fatores de extrema precariedade ou assistência. Esse fato estabelecido na sociedade urbana brasileira, especialmente em cidades mais desenvolvidas industrialmente como São Paulo, encontra paralelo com referência às próprias consequências historicamente percebidas na segunda metade do século XIX. Em países como a Inglaterra e a França o progresso industrial e da civilização, exatamente por exaltarem uma "questão social, surgida e avaliada como uma nova despesa porque os "novos pobres" agora estão plantados no coração da sociedade, formam a ponta de lança de seu aparelho produtivo" (CASTEL, 1998, P. 282).

Pode-se enaltecer uma significativa proximidade entre as nefastas e verdadeiras condições de miserabilidade de diferentes povos, seja nos países da Europa atingidos pela industrialização ou no Brasil, onde a situação do negro e mulato já foi credenciado. Em ambos os contextos sociais apresentados, a pobreza passa a ser atribuída a causas individuais e psicológicas, afastando qualquer entendimento de que um aspecto social e estrutural de todo o sistema. Considerando como resultado produzido a partir dos relacionamentos investidos de um pensamento liberal, o desafio da pobreza permanecia também na Europa, como símbolo da irresponsabilidade do trabalhador em razão de sua vontade de não trabalhar.

A identificação da pobreza e a atenção de suas causas não coloca a indústria ou o movimento de industrialização como a circunstância motivadora principal. A visibilidade liberal voltada à observação social inadmite qualquer regulação ao aparato industrial de então, colocando assim o homem como uma de suas engrenagens. Logo, o descarte e dispensabilidade associaram-se também à população que não se adequava à nova dinâmica de organização do trabalho.

Muito além desta separação entre quem é pobre e quem é trabalhador, o pensamento das causas elementares da miséria ou da pobreza vinculou-se à emergência da "questão social" e dos dispositivos a ela coligados capazes de conter a degradação das condições de trabalho por meio de dispositivos de solidariedade e transformação política da sociedade. Ao problematizar assim a "questão social", Carlos Montaño

assinala que “a questão social, portanto, passa a ser concebida como questões isoladas, e ainda como fenômenos naturais ou produzidos pelo comportamento dos sujeitos que os padecem” (MONTANO, 2012, p .282). Na reformulação projetada pela dinâmica da industrialização, surgiu a condição de pauperismo, uma nova e lamentável categorização remanescente dessa questão social.

A realidade aguda despertada pela questão social do pauperismo adveio de um processo de depreciação completa e decomposição da vontade e de energia atinentes ao homem. Exprime-se não apenas uma degradação das condições de trabalho do operário ou daqueles que o cerca e que se encontram sob sua reponsabilidade e tutela; mais do que isso, as formas inéditas trazidas pelo fenômeno da industrialização limitaram sobremaneira as arcaicas funções agrícolas que ainda evocavam os traços do trabalho em família ou minimamente voltado e suficiente à subsistência do grupo. A introdução da moderna indústria, portanto, provocou a difusão e alastramento da manufatura, inicialmente, por toda a Europa Ocidental, opondo-se abruptamente a uma economia predominantemente doméstica e concentrada num ambiente rural.

Muito mais problemática do que a ausência de qualificação ou um movimento de proletarização envolvendo a família como um todo (incluindo-se até mesmo a criança), perde-se com o fenômeno da pauperização, resquícios de proteção próximas ao ambiente rural ou a sociabilidade mínima que se espera na organização do trabalho. Operários desterritorializados ilustram esta representação da deterioração social que fixa a medida dos salários e remunerações aos preços das manufaturas num cenário de concorrência nacional e internacional.

Na medida em que se observa o regime atual de trabalho como herança declarada da industrialização crescente, Robert Castel aproxima o pauperismo a uma condição antropológica, criada pela industrialização, constatando sua grave condição como uma “espécie de nova barbárie, que é menos o retorno à selvageria de antes da civilização do que a invenção de um estado de dessocialização da vida moderna, especialmente urbano” (CASTEL, 1998, pp. 286 e 287). O embrutecimento e a negligência à piedade são decorrentes desse fenômeno; ou seja, observamos a vulnerabilidade da massa de uma população marginal desfiliada do processo de geração de riquezas em curso.

Ao optar-se pela edificação de um mecanismo produtivo marcado pela forte competição e projeção nacional e internacional, a indústria, mas, principalmente, o Estado demonstra um completo afastamento do debate e da adoção de transformações sociais que permitissem reverter os infortúnios de uma miséria material. O pauperismo seguido da desagregação da massa dos trabalhadores reclama um regime administrativo ou outra forma de exercício caritativo de acolhida que relembrasse uma espécie de "dever de proteção" ou relação com aqueles que são colocados em condição de inferioridade pelo movimento de industrialização.

Retratar possíveis soluções para o pauperismo e a condição do operário em sua relação com o industrial permeou posições críticas e historicamente contempladas, como aquela enunciada por Friedrich Engels em sua clássica obra *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Engels estipula a existência de um tratamento por parte do burguês que enxerga no homem apenas o "pagamento à vista". Sua percepção sobre o proletariado constitui o valor que o homem representa junto ao domínio da burguesia, valor este mensurado substancialmente pela influência e respeitabilidade por ele angariada diante do pensamento e do espírito mercantil cristalizados pela mesma burguesia. A clara indicação de que a relação entre o industrial e o operário não reflete a humanidade e sociabilidade almejada ou esperada configura a disposição e limite da consideração por parte da burguesia.

Determinando, assim, os destinos e considerações desenvolvidas pela burguesia em relação ao proletariado, Engels posicionou-se criticamente observando a situação quando o

> operário se recusa a enquadrar-se nessa abstração, quando afirma que não é apenas "trabalho", mas um homem que, entre outras faculdades, dispõe da capacidade de trabalhar, quando se convence que não deve ser comprado e vendido enquanto "trabalho" como qualquer outra mercadoria no mercado então o burguês se assombra (ENGELS, 2008, p. 308).

A desqualificação conferida pelo burguês ao operário, equiparando-o essencialmente à compra e venda de sua força de trabalho, ou simplesmente, às “mãos”, contrasta com a iniciativa empreendida pelos próprios burgueses, ora compreendida pela criação de instituições de beneficência e associações assistenciais que providenciassem a subsistência da população.

Portanto, este lançamento da opção filantrópica pela burguesia inglesa significou a revelação de uma extrema pobreza do sistema público de socorros, ou a ausência de um sistema legal impositivo de políticas de caridade. A concepção, então vigente, de retirar do Estado a responsabilidade do poder tutelar de assumir a função de beneficência pela via interventiva apresentou tanto na França quanto na Inglaterra as bases de uma diretriz filantrópica que significasse tanto a “distribuição de socorros” dos cidadãos necessitados, como a consequência de uma garantia legal estatuída e legitimada entre pessoas responsáveis e inseridas na dinâmica do contrato social.

Trazer a esfera da caridade para o plano da legalidade constitui uma experiência ética que até então era voltada para a potência dos costumes então existentes de auxílio aos indigentes que nada poderiam dar em troca pelo auxílio recebido. Era evidente que a alternativa da legislação direcionada aos costumes significaria para o pensamento liberal do século XIX trazer para o ambiente positivo e codificado um poder e atribuição restrito à esfera da moral. A burguesia compreendia ser uma qualificação injustificável o Estado tornar qualquer partido na organização da sociedade civil. Mesmo que as classes inferiores não tivessem condições ou capacidade para conduzirem os próprios rumos, o dever de proteção era motivado pelo ímpeto de uma utilidade pública, dentro de um espaço ético, retratado por Robert Castel, a partir da necessidade de se “fundar, entre a classe esclarecida e a que não tem visão, entre as pessoas de bem, e as de moralidade imperfeita, as relações de uma proteção que, sob mil formas, assume o caráter de uma proteção benevolente e voluntária” (CASTEL, 1998, p. 305).

Em certo sentido, ao se tratar da população excedente, a burguesia humanitária, Engels postula uma busca pelo real sentido dessa ação “filantrópica” ou “beneficente” assumida pelas políticas sociais de tutela amparadas pela moral. Numa compreensão prática preconizada sob inspiração de Malthus, a administração da assistência para a

sobrevivência da população excedente apenas a mantém viva, e estimula seu crescimento, impedindo, contudo, a solução da questão social da indigência e a degradação moral explicitadas na sociedade (ENGELS, 2008, p. 315).

A burguesia projetou, assim, sua predileção para a subsistência do homem pelos seus próprios meios, afastando a visibilidade real e incontrastável das verdadeiras condições vigentes sobre as quais se envolveram com a população considerada como excedente. Considerar a benevolência como uma atitude de natureza voluntária e debruçada sobre a percepção de uma moralidade imperfeita e perdoável de parcela dos membros da sociedade que não consideravam a existência de uma relação de desigualdade, pode revelar considerações distintas àquela promovida pela burguesia filantrópica.

Como já destacado, entre o industrial e o operário, nunca se pode esperar conduta diversa daquela operada pelos conhecidos mecanismos da compra e venda. Por serem adeptos convictos dos valores da livre-concorrência, nenhuma ordem social, senão aquela de natureza privada seria esperada da parte do Estado. A própria burguesia utiliza o Estado em seu favor, com vistas a afastar o proletariado de rompantes e infelizes atos de reivindicação de melhores condições de vida e trabalho. Com efeito, o próprio Engels lança dúvidas sobre a sensibilidade dos ricos burgueses nas instituições de filantropia existentes na Inglaterra, mesmo que estas buscassem alcançar um novo patamar na proteção das tutelas. Desta forma, Engels retrata o alcance desta beneficência ao dizer:

> Bela filantropia a dessa classe que ajudar ao proletariado, começa por explorá-lo até a última gota de sangue para em seguida, lançar sobre ele sua complacente e farisaica beneficência e, dando aos infelizes menos que a centésima parte do que lhes retirou, apresentar-se ao mundo com aparência de campeã da caridade. (ENGELS, 2008, p. 309).

Quando tratada por Engels, a questão social do pauperismo e a condição do proletariado, na Inglaterra, prepondera a menção sobre a próxima relação entre o Estado e a burguesia investigada pelo autor a fundo. Os riscos de uma desintegração da sociedade motivada por atos de intervenção propensos a amparar grupos em situação

de menoridade e potencialmente fracos fizeram ressurgir a vontade do Estado de recorrer a um conjunto de leis capazes de regular juridicamente um cenário de hostilidade ao proletariado ou às pessoas que praticavam atos de vadiagem. Nota-se que a etapa inicial de edição de leis almejava principalmente declarar “fora da lei” quem não tinha residência fixa (atingindo parcela do proletariado), ou a imposição de sanções, como a pena de multa para crimes cometidos. A já declarada impossibilidade de pagamento culminava no encarceramento de longo prazo ou anos de trabalho forçado em desfavor dos trabalhadores (ENGELS, 2008, p. 313).

As tentativas arquitetadas com objetivo de lidar minimamente com a questão social do pauperismo alcançaram um novo patamar quando ocorreu uma nova organização legislativa na Inglaterra, em 1833. Uma das posturas irreconciliáveis entre o interesse da classe burguesa e as que desfrutavam os efeitos das inovações pós-industriais do período foi marcada pela crença da coroa britânica de que era devido aos pobres a criação de mecanismos de proteção social financiados pelos mais abastados, sobretudo num ambiente de crescimento da organização liberal. O recebimento de um subsídio ao invés de um salário seguido da prevalência da percepção onde a projeção do aspecto “social” prende-se às referências estritamente morais de natureza material, asseveraram a necessidade de reformas com a participação do Estado, assumindo uma condição ordenadora de políticas sociais. Uma insolúvel dependência dos empregados em estado de indigência, dispensados pelas fábricas daqueles que compunham a sociedade na qualidade de cidadãos esclarecidos que assumem voluntariamente os seus deveres, tornou-se insuficiente para caracterizar uma ordem social em risco de desintegração por conta da pureza dos valores liberais vigentes no século XIX.

Para os conservadores, a impossibilidade de dependência exclusiva do proletário ou parcela da população paupérrima em relação à classe proprietária levou esta a diminuir as contribuições à então conhecida “Caixa dos Pobres”, existente na Inglaterra e voltada à oferta de um subsídio complementar ao salário recebido especialmente quando o empregado tinha uma prole numerosa ou possuía filhos ilegítimos que demandavam o pagamento de uma pensão alimentícia (ENGELS, 2008, p. 317).

Com a visibilidade e declarada intenção de revogar a Lei dos Pobres, os industriais liberais e a burguesia como um todo solicitaram a instauração de comissão para a revisão desta lei, eis que a classe patronal se recusava cada vez mais a assumir as responsabilidades de uma cultura industrial por ela organizada em relações formais.

Destaca-se, assim, sobre este período, que a rediscussão sobre a Lei dos Pobres provocou uma reavaliação dos rumos da questão social do pauperismo, a necessidade de eliminação dos benefícios ou subsídios dados diretamente à população e ao estado de pobreza. A confirmação da proteção patronal e a vitória da classe dominante advieram com o acolhimento da proposta e aprovação subsequente, pelo Parlamento britânico, de uma nova lei instituidora das chamadas “casas de trabalho”. Equiparadas por Engels a verdadeiras “prisões”, essas fixavam cotas de trabalho, muitas vezes consistentes em atividades relatadas pelo autor como “supérfluas” ou moralmente degradantes, sempre em troca de alimentação. As exigências desta organização de trabalho representada por estas casas ilustra a forma como as políticas sociais passaram a ser concebidas na Inglaterra, descritas assim por Friedrich Engels:

> O tratamento que a nova lei prescreve, na sua letra, contrasta abertamente com o espírito que a informa; se, em substância, a lei declara que os pobres são delinquentes, que as casas de trabalho são cárceres punitivos, que seus internados são foras da lei, objetos repugnantes postos fora da humanidade, não se pode aplicá-la de outra maneira (ENGELS, 2008, p. 309).

O poder manifestado e as exigências expressadas pela burguesia inglesa coroaram a racionalidade e a perseguição exclusiva dos próprios interesses e, ao mesmo tempo, o reconhecimento da inefetividade da proteção formal e independentemente das intervenções sociais mantidas fora da tutela do Estado.

Um entendimento vago e mal desenvolvido de uma infraestrutura básica de serviços sociais provocou, no lado de uma concepção liberal da relação mercantil junto ao trabalhador, a percepção de que no instante em que o operário cede sua força de trabalho, sendo para tanto remunerado, as obrigações mútuas estão resolvidas, não

havendo que se falar em qualquer outra responsabilidade de quem quer que seja. Desde as casas de trabalho vigentes na Inglaterra, até à promoção voluntária das casas de socorros, a orientação cristã ainda fundamentava a promoção da caridade mais tradicional.

Por mais que ao empregado fosse devido apenas o salário, ao menos sob a visão estritamente liberal e alheia à condição de miserabilidade a que se sujeitava o excedente de trabalhadores, uma frente nova revisitava os fundamentos do liberalismo no século XIX. Neste plano, como salienta Castel, “trata-se agora de enfrentar não mais sistemas de privilégios, mas fatores de desordem, não mais um excesso de regulações pesadas e arcaicas, mas riscos de desintegração social” (CASTEL, 1998, p. 314). Reconhece-se, por assim dizer, a emergência e a necessidade de uma interferência de natureza social capazes de ao menos contornarem os perversos efeitos que o desenvolvimento econômico poderia acarretar em desfavor de parcela da população, em particular as classes laboriosas.

Não se tratava ainda de uma intervenção estrutural ou questionadora do modelo como um todo. A análise proposta almejou analisar os interesses econômicos preponderantes dos patrões e da classe burguesa e a viabilidade da instituição de práticas atenuadoras do déficit material e moral que as populações das classes inferiores se submeteram na França e na Inglaterra, principalmente.

Ainda que o plano de socorros pudesse gerar algum resultado na distribuição de bens materiais aos pobres, a continuidade exclusiva deste modelo acirrou ainda mais a pobreza, dado que a multiplicação do número de necessitados contava ainda com pessoas com necessidades permanentes, devido às doenças ou à invalidez permanente ou incapacitante para o trabalho (CASTEL, 1998, p. 319).

Gradualmente, novas estratégias de moralização passaram a desenvolver um procedimento tecnológico sensível sobre a compreensão da “assistência”. Pelos grupos e *status* dos indivíduos que se inseriram no interior das classes sociais constatou-se a iniciativa propositiva do Estado, consistente em desenvolver uma estratégia acentuada de ação em três planos, que foram descritos por Castel da seguinte forma:

> a assistência aos indigentes por meio de técnicas que antecipam o trabalho social no sentido profissional do termo; o desenvolvimento de instituições de poupança e de previdência voluntária que apresentam as premissas de uma sociedade segurancial, a instituição da proteção patronal, garantia da organização racional do trabalho e, ao mesmo tempo da paz social (CASTEL, 1998, p. 319).

O reconhecimento de um novo curso deste "fazer social", desponta, paulatinamente, uma necessária interferência do Estado na projeção de medidas ou direcionamentos para um trabalho social efetivamente recuperador dos necessitados. A noção de mutualidade e a adesão facultativa dos trabalhadores às "caixas de aposentadoria" estatuem novos cursos de ação às sociedades de socorros. O papel institucionalizado de recuperação moral daqueles que se encontravam em situação de pauperismo deveria prover saúde, melhoria da habitação e redução do quadro de miséria, sem cogitar contradizer ou abalar a lógica do lucro ainda imperante.

Ao centrarem suas atenções em uma hierarquia técnica admitida na fábrica em conjunto com a proposição assistencial de uma proteção de natureza "patronal", os industriais e a classe burguesa se depararam com o ambiente desafiador e instável de se buscar uma compatibilidade entre a tutela moral e a eficiência exigida para a satisfação dos interesses individuais. Nesta ligação concebida entre superiores e inferiores à própria noção de contratualização ou registros de troca entre patrão e empregado, destina-se ao primeiro a responsabilidade pela tutela do segundo, sempre por meio das "caixas de assistência" e entidades de previdência. O papel assumido por estas entidades tendeu a trazer um princípio civilizado de reorganização social, onde o patrão assumiu a condição de "organizador do operário que, por si mesmo, é incapaz disso" (CASTEL, 1998, p. 331).

A contribuição política estatal para o aperfeiçoamento destas sociedades de socorros e de previdência concretizou-se com a edição de leis, sobretudo na França, onde por mais que a adesão da sociedade à previdência contasse com a liberdade de associação pelo empregado, o Estado exercia uma forte regulação, concedendo autorizações de instalação e controle rígido de suas atividades.

Longe do alcance de uma visível reforma social, as intervenções regulatórias do Estado no século XIX primaram pela manutenção de um ambiente mínimo de atuação, respeitando os cânones apregoados pelo liberalismo. Evitar reivindicações ou potenciais formas de resistência geradas no interior das sociedades e socorros mútuos sinalizaram ao Estado suas maiores preocupações, certamente com o alívio da tensão ou a construção de uma sociedade que privilegiasse as classes consideradas menores.

Com esta noção de participação social, o Estado inegavelmente envolveu-se de forma mais profunda e não resumida ou subestimada aos valores e às atitudes circunscritas apenas ao plano de atitude ou reflexão moral. A destruição dos modos de vida de parcela substancial da população, acarretada pela industrialização do século XIX, provocou o adensamento das condições e características que a noção de solidariedade deveria praticar e em que proporção, ante as exigências e complexidades da divisão do trabalho.

O protótipo do advento de um Estado social adquire legitimidade no instante em que todas as políticas moralizadoras praticadas e executadas foram insuficientes para a manutenção dos interesses de forma conciliável. A postura repressiva e associada com precedência aos postulados do Estado liberal, dividiu espaço com novas funções e tarefas minimamente satisfatórias em preencher lacunas onde a caridade, filantropia ou a generosidade de algumas sociedades cristãs e assistenciais não alcançariam. Como diagnóstico deste pluralismo de perspectivas de interesses entre grupos e classes sociais, Castel conclui que

> abre-se um espaço de mediações que dá um novo sentido ao “social”: não mais dissolver os conflitos de interesses pelo gerenciamento moral nem subverter a sociedade pela violência revolucionária, mas negociar compromissos entre posições diferentes, superar o moralismo dos filantropos e evitar o socialismo dos distributivistas (CASTEL, 1998, p. 345).

Torna-se premente assim, aprofundar de que maneira a ação do poder público aproximou-se de um direito conferido ao cidadão de exigir ou cobrar formas de proteção pública.

Toda a crença depositada no capital apregoa uma lealdade que o plano político sempre se dispôs a manter com aqueles que propugnaram a manutenção e intangibilidade, seja da propriedade privada, seja da adoção de mecanismos de controle social do capital oriundos da monopolização e exclusão da maioria das pessoas.

Graças à contínua e perdulária convivência entre o capital e o poder político é possível constatar que as principais estratégias de caráter desenvolvimentista escondem, na verdade, uma predisposição e consolidação do processo produtivo em detrimento das demandas sociais e dos valores fundamentais do indivíduo. Um raciocínio hegemônico ofertado pela ideologia neoliberal passa a fundamentar a sociedade no mérito de cada indivíduo e sua disposição em exercitar suas capacidades naturais. A desregulamentação dos salários e a geração de equilíbrio entre oferta e procura protagonizadas pelo mercado, impactaram na ausência de políticas e no isolamento de relevantes questões sociais ora limitadas pelo alcance que o poder político conferiu à política social.

O estabelecimento de uma nova base compreensiva da presença e disposição do Estado na proteção social coincidiu com o debate histórico onde os liberais comungaram com a percepção de que o Estado não deveria se preocupar com intervenções nas relações de trabalho, tampouco com o atendimento das necessidades sociais. O percurso e busca das fontes deste pensamento cada vez mais arraigado também nos primórdios do século XX foi refletido por Behring e Boschetti, quando constataram que a “a débil intervenção do Estado na garantia de direitos sociais sob o capitalismo liberal não emanou de uma natureza pré-definida do Estado, mas foi criada e defendida deliberadamente pelos liberais numa disputa política forte com os chamados reformadores sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 61).

A defesa aberta pelos liberais encontra eco no descaso estatal com as necessidades sociais, sendo que semelhante postura não era tolerável quando se cobrava do Estado a preocupação julgada como indispensável para garantir o

crescimento e atendimento dos interesses comerciais dos mesmos liberais. Portanto, um exame adequado extraído das condições de cooperação entre o mercado e o poder político congratula a fixação de elementos tidos como essenciais para a compreensão das “cláusulas” estabelecidas entre o mercado e o Estado, destinado ao último, um espaço diminuto ou inferior de intervenção na forma de políticas sociais orientadas ao atendimento das necessidades vitais da população.

O funcionamento e abrangência das políticas sociais sob o enfoque do liberalismo, é exposto por Behering e Boschetti por meio da intensificação descritiva de outros elementos, todos eles convergentes com o discurso liberal de reduzida intervenção estatal. Além dos dois elementos essenciais que ostentam o trunfo teórico da reprodução do capital, discriminado pela autoras como o “predomínio do individualismo” (liberdade de ir e vir, adquirir e comercializar propriedade) e o “bem-estar” individual maximiza o bem-estar coletivo” (desnecessidade do Estado garantir bens e serviços públicos para todos), a política social é confrontada com os seguintes aspectos emanados da visão predominantemente liberal: “predomínio da liberdade e competitividade”, expressada pela qualidade do indivíduo buscar formas autônomas para decidir o que é melhor para si e perseguir os meios para tanto; “naturalização da miséria” esboçada pelos liberais como resultado obtido a partir da degradação da moral humana e desvinculação às condições apresentadas pelo mercado; “predomínio da lei da necessidade”; “manutenção de um Estado mínimo” onde o Estado desenvolve funções complementares ao mercado, regulando as relações e interações sociais com a iniciativa legislativa de garantir a liberdade individual e acesso ao mercado; “as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício”, eis que os liberais criticam o Estado devido os auxílios sociais contribuírem para reproduzir a miséria e desestimular o interesse pelo trabalho, produzindo uma acomodação perigosa aos interesses do mercado; “a política social deve ser um paliativo”, destinando-se ao Estado a atribuição de assegurar uma assistência mínima e elementar a grupos da população como as crianças, idosos e pessoas com deficiência, uma vez que estes grupos não apresentam as condições suficientes para a competição no mercado de trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, pp. 61-62).

A aceitação passiva pelo Estado das amarras a ele impostas pelo mercado não apenas agrava a carência e distanciamento desse ao atendimento das carências sociais.

Mais do que isso, a natureza do sistema de capital encontra na dimensão da representação parlamentar e nas garantias democráticas e institucionalizadas do poder político o cenário mais do que promissor para a acumulação do capital nas circunstâncias de uma crise estrutural decorrente do desgaste de um mercado globalmente organizado.

O surgimento, portanto, das políticas sociais assimilaram um grau de nítida distinção, consoante sua possibilidade de influência no decorrer da organização de interesse do capital e sua reprodução sociometabólica e a sua vocação natural de concessão da proteção social e o reconhecimento de direitos sociais como aspectos vinculados à cidadania.

Muitas necessidades da classe capitalista introduziram formas de produzirem uma abundância cada vez maior de suas margens de lucro e a manutenção de seus níveis de produção. Logo, uma das condições do capital desenvolvido combinou um controle da produção orientada para o consumo, passando pela criação de necessidades artificiais para massas cada vez maiores da população e a intensificação também do valor de troca das mercadorias.

Uma realização marcada por avanços criativos vinculou os “neoliberais” a promoverem o entendimento da relação entre “políticas públicas e iniciativas privadas concernentes ao crescimento econômico” (FRIEDMAN, 2009, p. 30). Um novo *front* ou linha de ação comum foi interpretada a partir da necessidade do poder político viabilizar uma melhoria do padrão de vida e o desenvolvimento político e social. Os neoliberais almejam conduzir o Estado à articulação de estratégias que gerem incentivos de mercado e políticas governamentais relevantes ao crescimento. Assegurar condições de desenvolvimento real passou a ser a principal demanda e enfoque de pressão direcionada ao Estado, pois acreditou-se que o progresso econômico poderia ser acessível a todos no instante em que as políticas públicas pudessem ser avaliadas, considerando os diferentes rumos que delas emanam no aumento da produtividade e crescimento econômico das sociedades consideradas democráticas.

Prosperidade econômica aliada à possibilidade concreta e significativa de ascensão na escala social trouxeram uma resultante criativa onde o medo e a ansiedade muitas vezes são encarados pela ausência de providências ou práticas públicas de

promoção de um padrão de vida capaz de resgatar e inspirar confiança. Os diferentes cenários verificados pelo crescimento econômico são explorados pelos adeptos do pensamento liberal a partir de uma perspectiva relevante para o capital no curso de seu desenvolvimento histórico: manter em um nível desejado o vigor material da produção. Assim, um debate em torno dos valores morais e materiais da produção sinaliza a orientação desejada do capital sobre a adoção de políticas públicas de crescimento econômico e relação positiva com a iniciativa privada.

Um mecanismo de deslocamento permanente da política governamental da satisfação dos interesses e direitos sociais para o incentivo do crescimento econômico, sem a incidência de "fatores externos" que atrapalhem o desenvolvimento do mercado, mostrou-se possível sob a óptica da teoria econômica, muito em função da interpretação comumente difundida de que este crescimento favorece

> maior abertura, tolerância e democracia – benefícios que valorizamos, mas aos quais o mercado se mostra indiferente –, e na medida em que esses benefícios incalculáveis superam os prejuízos que poderiam advir, conclui-se que as forças do mercado, por si mesmas, geram muito pouco crescimento (FRIEDMAN, 2009, p. 31).

Encontrar, portanto, a vontade de realização de políticas governamentais suficientemente eliminadoras das barreiras ao crescimento, constitui o empreendimento arquitetado pelo mercado. A visão de uma sociedade mais aberta, tolerante e democrática influenciada pelo ritmo de crescimento estimulado pelo Estado e das consequências e benefícios morais decorrentes de tais iniciativas políticas.

O encorajamento ao empreendimento e a iniciativa econômicas de crescimento são algumas das consequências que o papel da política pública deve assumir. Para que o agregado de decisões privadas venha se mostrar possível numa sociedade liberal e democrática, Friedman aponta que "o melhor que o governo pode fazer (segundo o modo de pensar habitual) é minimizar o grau que os impostos, ou os regulamentos sobre segurança ou as restrições impostas em função da segurança nacional, atrapalham esses incentivos do mercado" (2009, p. 30). O contexto que evidencia a prática

democrática aliada à existência de oportunidade para todos, enfatiza o vínculo que o mercado deseja costurar com o Estado, apontando as vantagens advindas do crescimento econômico e a busca pelo lucro máximo. Utilizando-se de experiências supostamente “afortunadas”, como o caso dos Estados Unidos, o mercado enraíza sua matriz teórica na relação existente entre abertura política e democrática seguida da liberdade em expansão e o avanço econômico encorajado pelo mercado.

Na verdade, esta conexão desejosamente construída pelo capitalismo, onde a ausência de liberdade democrática configura um grave impedimento para o crescimento econômico, procurou desenvolver uma presunção moral de certos valores e aspectos do comportamento pessoal poderiam por si só consolidar os efeitos benéficos do desenvolvimento. Ações moralmente meritórias como o “trabalho árduo, diligência, paciência, disciplina e um senso de dever para cumprir nossos compromissos nos tornam, decerto, mais produtivos economicamente” (FRIEDMAN, 2009, p. 33). Não se pretende de forma alguma desqualificar o crescimento econômico ou seu peso e impacto para o bem-estar das pessoas e a promoção das políticas públicas indispensáveis pelo Estado.

A crítica, justamente demandada frente ao panorama teórico da visão liberal sobre as políticas públicas, consiste exatamente na proposta de predomínio ou solução exclusiva dada aos valores morais extraídos exclusivamente do desenvolvimento econômico, ocultando, por conseguinte outras garantias e alternativas para um “capitalismo regulado” e mais atento às políticas sociais de resgate da cidadania. Ademais, leis e regulamentos sempre foram alvo de críticas quando sua função admitir uma postura ativa para o alcance de um comportamento ou objetivo por parte do Estado. O dever de abstenção ou uma espécie de “liberdade negativa” delimitou um marco divisório de políticas públicas bem-sucedidas e avalizadas pelo capital. Essa postura segrega países ou nações que, pelo contrário, utilizam de seu sistema legal e regulatório para objetivos outros que não exclusivamente pavimentar condições para um progresso econômico marcado pela concentração do capital e exclusão de parcela da sociedade, que não absorveram adequadamente os “valores morais” e meritórios propagados como úteis numa sociedade democrática”.

II. Do surgimento ao desenvolvimento dos modelos de bem-estar social: o pretenso padrão brasileiro de welfare state.

II.I A evolução dos modelos de bem-estar social no limiar dos modelos social e neoliberal de concepção das políticas públicas.

Ainda na alvorada deste novo milênio percebem-se alterações significativas em muitos segmentos da interação humana. Sob o plano social, político, cultural e principalmente o econômico houve a conjugação de interesses individuais no alcance dos objetivos pessoais, que contribuíram para que o mundo de maneira geral buscasse formas de acumulação e sobrevivência nos países cada vez mais interligados no processo de globalização.

Uma das causas verificadas e geradoras desta ainda intranquila rota de mudanças pode ser creditada à intensa e desordenada metamorfose do capital. Se, anteriormente, aos novos movimentos de expansão do capitalismo a composição estrutural do capital interno contava prioritariamente com uma decomposição em: terras agrícolas, moradia e outros capitais de uso interno e direcionado aos imóveis e edificações de uso profissional, agora, a realidade desenhada é bem distinta (PIKETTY, 2014, p.120). Hodiernamente, a arena global de acumulação prevê um significativo crescimento da relevância de uso dos imóveis para habitação (tanto em quantidade como no valor destes bens), além do incremento tecnológico na administração das plataformas industriais e na gestão dos ativos no mercado financeiro.

O panorama irretornável, que as bases estruturais do capitalismo vêm assimilando, coloca em linha de evidência possíveis providências de natureza estatal, capazes não apenas de estancar o avanço incondicional da proporção da riqueza privada em anos da renda nacional, mas repensar o âmago das práticas intervencionistas do Estado empreendidas até o momento.

Conforme se observa, desde a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929, além de eventos diretamente responsáveis pela corrosão de ativos como se deu com maior intensidade na II Guerra Mundial, a legitimidade do Estado como protagonista do desenvolvimento econômico e da reconstrução de diversos países europeus

devastados pelas consequências do confronto bélico consolidou-se, e simultaneamente questionou-se a autonomia e a sapiência do capital de encontrar e patrocinar mudanças.

A expansão dos ativos públicos surge como outra consequência direta do aumento da participação estatal e a desconfiança crescente nos fundamentos do capitalismo. A análise promovida por Piketty revela uma orientação do Estado na promoção de serviços públicos ao longo do século XX, com destaque para as áreas de educação e saúde (Piketty, 2014, p. 136). Tais serviços recobram empenho e dedicação de regiões como o Reino Unido e países como a França, os quais precisaram revitalizar uma infraestrutura robusta e capaz de atender à abrangência de cobertura. Diminuiu-se, assim, a participação do capital da renda nacional e ampliou-se a participação da riqueza pública.

Mostrou-se possível, desde então, aliar uma prática interventiva do Estado com a durabilidade dos termos de um acordo social que estatuiu numa de suas cláusulas o acesso às políticas sociais, uma garantia mínima de direitos, graças exatamente a esta provisão estatal intensificada indiretamente pelas políticas sociais.

No Brasil, a adoção e o adensamento compreensivo das políticas sociais de bem-estar social ou de *welfare state* assumiram uma coloração distinta quando comparadas às práticas similares empreendidas pelos países europeus. Na visão de Medeiros, as circunstâncias de surgimento da posição brasileira na cena econômica mundial e as particularidades históricas provocaram uma flutuação da forma de concepção das políticas, dado que o caráter compensatório e o produtivista sempre formam objeto de iminente aplicação do modelo de bem-estar social (Medeiros, 2001, p.6).

Cabe lembrar que o compromisso firmado para o combate da desigualdade de renda e riqueza aceita uma diversificação do portfólio de políticas, contribuindo, assim, para a agregação de práticas contemporâneas que não mais se circunscrevem à elevação da capacidade de consumo das famílias com baixa renda, mas sim na instituição de programas e políticas públicas promotoras da elevação do capital humano e da inserção deste no seio das atividades econômicas.

Como se sabe, a sustentabilidade das políticas sociais esbarra no discurso neoliberal de equilíbrio delineado pela correlação livre das forças que operam no mercado, e o atingimento do pleno-emprego dos recursos econômicos disponíveis na sociedade (ANDRADE, 1987, p.6). Abrindo-se espaço para a flexibilidade de taxas de

salários e a existência de uma regulação estatal da economia, a coexistência das práticas neoliberais com a materialização das práticas de *welfare state* pode trazer novas configurações que ameacem a sobrevivência desta última.

Uma das consequências experimentadas pela evolução das práticas capitalistas foi a reestruturação produtiva e um movimento irretorquível de financeirização do capital, o qual ainda hoje persegue novas maneiras de atualização. O comprometimento das relações de trabalho geradoras de permanente tensão e insegurança acabam por produzir desigualdade e dependência dos trabalhadores menos qualificados às propostas de trabalho e recolocação profissional cada vez mais derruidoras de direitos e capacidade de manutenção de ganhos mínimos de capital.

O quadro ora traçado impele à análise das dimensões econômica e sociológica decorrentes do ensaio de T.H Marshall. Para ele o edifício estruturado a partir do cálculo econômico serviria para avaliar a suficiência dos recursos mundiais e a produtividade com vistas a capacitar cada indivíduo a tornar-se um cavalheiro (1967, p. 61).

A diferenciação dos níveis social e econômico coloca frente a frente uma avaliação quantitativa dos “padrões de vida em termos de bens consumidos e serviços recebidos” e uma avaliação qualitativa propensa a enunciar “os elementos essenciais na civilização ou cultura” (MARSHALL, 1967, p.61). Mesmo que a aceitação por parte de Marshall quanto a existência e tolerância de uma desigualdade de classes perceptível, o reconhecimento da cidadania e dos direitos a ela correlatos não pode permanecer oculto.

O espectro da cidadania tracejado por Marshall submeteu-se a um robusto processo de desenvolvimento e superação da proposta igualitária coligada apenas à atribuição de direitos necessários ao exercício da liberdade individual, alcançando outros referenciais como a estatuição de um “elemento social”, discernido por Marshall como “tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo na herança social” (1967, p.64).

Mesmo com o ímpeto de manutenção da estrutura do capitalismo, de maneira singular do capitalismo industrial, os diferentes movimentos históricos de construção da cidadania e da igualdade nos séculos XIX e XX encontraram ainda no século XVIII resquícios da vigência da *poor law* (lei dos pobres). Ao focalizar políticas de regulamentação dos salários e privilegiar mudanças sociais com a manutenção de parte

substancial da garantia mínima de direitos de cidadania aos cidadãos de classe inferior (MARSHALL, 1967, p.64).

Apontamentos associados à obtenção de novas formas de extração da mais-valia repercutem na discussão contínua dos direitos civis de cunho liberal, enfatizando uma concepção dinâmica dos direitos civis diretamente associados às imposições econômicas e às exigências do mercado. Como parte integrante nesta relação substancial de provisão de direitos sociais, coube ao Estado atender as demandas de uma tendência inafastável de celebração de um pacto cujos personagens entrelaçados são respectivamente do Estado: a sociedade civil e o setor privado. A atomização dos dilemas entre os setores indicados deságua na eleição de prioridades capazes de por vezes "conflitar com o primado absoluto do mercado" (DUPAS, 1999, p.220).

Consubstanciando a atenção e desvelo que o movimento nada experimental e cada vez mais arraigado do capitalismo assumiu, coube ao Estado diminuir o descompasso entre as classes sociais predominantes. Nesse aspecto, o status alcançados pela burguesia na geração da mais-valia revela a receita já assinalada por Marx na reprodução simples do capital, pois ao final de um determinado período de tempo (tempo representado por anos, por exemplo), o valor do capital possuído por quem dele faz uso se iguala à soma da mais–valia apropriada pelo mesmo número de anos já identificado (Marx,1996, p.193).

Perceptível como marcas incuráveis do processo de produção capitalista, a contraposição daqueles que são possuidores do dinheiro e, consequentemente, "possuidores da substância criadora do valor" e aqueles que nada mais possuem com exceção de sua força de trabalho ou nas palavras de Marx "fonte pessoal de riqueza, mas despojado de todos os meios para tornar essa riqueza realidade para si" (Marx,1996, p.194) indicam a improfícua tendência da manutenção desta condição desigual.

Pela razão acima, resta incontroverso que o processo de industrialização e emergência do capitalismo colaborou para o incremento de formas de intervenção e atuação do Estado. Imbuída da intenção de promover uma reflexão do tema, Marta T. S. Arretche ressalva a importância do acompanhamento das diferentes variáveis analíticas, bem como os indicadores expressados pelos autores dedicados ao assunto, todos

fazendo remissão seja ao “volume do gasto social”, ou à “forma e natureza deste gasto” (Arretche, 1995, p. 3).

Elevado pela bibliografia técnica da doutrina do bem-estar social (*social welfare)*, como estudo de respeitado impacto, Arretche destaca o trabalho intitulado *Industrial Society and Social Welfare,* de Harold L. Wilensky e Charles N. Lebeaux. Encomendado por um comitê norte-americano do trabalho social vinculado à Fundação Russel Sage, o trabalho objetivou examinar a repercussão oriunda do processo de industrialização nos Estados Unidos e seus efeitos sobre a ação social e programas de assistência familiar à comunidade (1995, p. 5). A base argumentativa do estudo associa ao desenvolvimento da industrialização, a implantação de providências por parte dos governos, fazendo surgir, por consequência, uma insistente medida de restabelecimento da igualdade, iniciando-se pela aspiração da cidadania igual.

Considerando a tendência já identificada por Marshall, segundo a qual a classe social é um sistema de desigualdades (1967, p.76), nela se encontra também a essência da mitigação de seus efeitos pelo ajustamento da cidadania portadora de ideais, crenças e valores, por vezes opostos à mesma estruturação da classe sob o amparo da hierarquia de status e costumes estabelecidos por distintos níveis econômicos de bem-estar.

Com seu sentido e orientação de ação estabelecida, cabe ao governo prover padrões mínimos e direitos que toda a comunidade poderia gozar, mesmo que já se soubesse que a significação da ordem natural rivaliza com índices socioeconômicos reveladores de distintas formas ou padrões de vida. Aspectos gerais protegem direitos da cidadania como a renda, garantia da nutrição, saúde, habitação e educação geral para todos os cidadãos.

A prática interventiva do Estado estimula a captação adaptativa dos gastos sociais na mesma proporção em que se perfaz o desenvolvimento industrial. Ocorre que não se abstrai uma tendência do lucro do capitalista por produzir um excedente convertido ao financiamento dos padrões mínimos de dignidade e subsistência. Vê-se, por consequência, a elevação do volume de gastos públicos quase sempre geradores de déficits nas contas públicas e dificuldade do indivíduo aspirar por novas formas de integração social.

Ao se correlacionar a evolução da política social de *welfare* às consequências historicamente retratadas do fenômeno da industrialização implica na aquilatação das consequências e resistências internas das classes burguesas ou capitalistas dos países mais ricos. Arretche observa os relatos históricos das práticas de *welfare*, admitindo "variações internas à tendência mais geral, variações estas expressas pelo caso norte-americano, ou pela existência de diferentes níveis de gasto e organização administrativa entre os 22 países mais ricos" (Arretche,1995, p.8).

Desde a maneira como os distintos Estados promovem a aplicação de seus recursos, passando pelo volume em que os mesmos são revertidos em favor da manutenção da cidadania, a percepção histórica evidenciada conflui a um curioso retrospecto do nível de investimento aliado com as mudanças das diretrizes do capitalismo.

A pressão depositada pelos grupos de interesse capitalista assume distintas feições cujo impacto direto nas execuções de políticas sociais de *welfare* é visivelmente sentido. Em quanto que, na década de 50, nos Estados Unidos da América, aproveitou-se amplamente um glorioso cenário de expansão econômica e eficiência regulatória dos mercados, cogitar a instalação ou expansão de programas de bem-estar naquele país, soava como prática indecorosa e anti-capitalista.

Sob o influxo ideológico da população que se filiou à meritocracia como contexto de hegemonia moral e econômica para a maximização de seus desejos, a resplandecência das políticas sociais tiveram seu alcance reduzidos; pois, viviam momentos em que a exploração do preço das mercadorias pelo capitalista e a manutenção de generosas retiradas financeiras decorrentes da mais-valia dessem conta de atender às necessidades mais prementes. Contudo, como já preconizado por Marx "o conteúdo é que o capitalista sempre troque parte do trabalho alheio já objetivado, por um *quantum* maior de trabalho vivo alheio" (Marx, 1996, p. 207). A esta operação retratada por Marx, soma-se a analogia do escravo romano preso por correntes a seu proprietário e o trabalhador assalariado preso por fios invisíveis.

Em geral, a servidão econômica a que se sujeita o trabalhador justifica a mediação do Estado pela atenção e prudente acompanhamento destas necessidades culturais expressas sob a forma de crescente capacitação do empregado, debilidade física,

demandas por serviços de saúde e aposentadoria. Elaine Rossetti Behring utiliza a proposta marxista do processo de valorização da mercadoria para apontar “uma progressiva tendência de queda das taxas de lucro em função do decréscimo relativo do capital variável em relação ao capital constante” (2010, p.18). Com a elevação da intensidade da exploração da força de trabalho motivada pela queda das taxas de lucro desaprecia o respeito e a manutenção dos padrões mínimos evocados pelas políticas de *welfare*.

Mostra-se nítido que, na atualidade, não mais se atenua facilmente a eclosão de crises do sistema capitalista e de forma mais arraigada a proliferação de sua vertente neoliberal. Diante da queda da taxa de lucro, a perspectiva dos capitalistas desvia sua atenção para a utilização dos fundos públicos. Behring assinala preambularmente que o fundo público se constitui sob a forma de impostos, contribuições ou taxas, vale dizer, da mais-valia socialmente produzida como parte do trabalho excedente (2010, p.20). Alicerçado na base do lucro, juro ou renda da terra, com tais valores ingressantes seus cofres, o Estado realiza suas variadas funções.

Quando revertido como instrumento de giro ou rotação do capital nos tempos de crise, os fundos públicos são acionados para garantir o equilíbrio ou ao menos as condições mínimas de realização do capital. O arrefecimento provocado pela crise nas taxas de lucros acaba por interferir indiretamente na própria saúde financeira do Estado, igualmente destinatário do produto do trabalho excedente sob a forma de impostos e demais contribuições incidentes na produção da mais-valia.

Como se vê, passando-se em revista, a estrutura histórica responsável pela concepção da política social de *welfare* congraça toda a vivacidade substancial da ordem social. O semblante assumido pelo Estado de bem-estar social cobra deste uma árdua e problemática tarefa de conciliação dos padrões mínimos de dignidade e igualdade da população na dinâmica redistributiva da renda. Na esfera da produção, o Estado tem que lidar com a rotineira reação do capital contra o Estado Social (SALVADOR, 2010, p.37) e buscar dentro da contradição do sistema capitalista uma maneira de constituir crescimento econômico com a manutenção de programas sociais vigentes.

Não se trata de edificar um panorama histórico da eclosão de crises do sistema capitalista com sua competente conexão com as mutações sistêmicas que o modelo de

welfare state igualmente se submetera. Mesmo assim, parece incontroverso que a amplidão do fluxo de capitais e a acentuação da interveniência da esfera financeira na tomada de decisões estratégicas para condução de políticas macroeconômicas com impacto imediato no bem-estar dos cidadãos resultam no aprofundamento da disciplina dos mercados no biótipo da globalização.

Ainda que o Estado não veja diminuída sua capacidade de intervenção (pois esta muitas vezes é legitimada pela Constituição e pelo ordenamento jurídico dos países democráticos, mesmo os liberais) esta mergulha num difícil paradoxo quando tem de enfrentar os desafios da perda da soberania nacional. Esta constatação feita por "emergentes" submeteram-se a um mecanismo veloz de liberalização e desregulamentação produtiva e comercial, abrindo suas fronteiras ao mercado externo.

> Daí a ampliação desmedida de tendências, sobretudo nos chamados mercados emergentes, nos quais, do ponto de vista dos fluxos globais de capital, se misturam indiscriminadamente Tailândia e Coreia do Sul, com Rússia e Brasil. Daí que a única forma de prevenir a desestabilidade monetária e financeira é, para os governos, tratar de homogeneizar cada vez mais as economias nacionais com os mercados financeiros globais (CASTELLS, 1999, p. 151).

O estreitamento do espectro decisório do Estado, no âmbito das políticas econômicas, reflete e desmascara a perda da soberania estatal acima identificada. Dizer que as políticas de *welfare state* prosseguem incólumes mesmo com esta "intervenção oculta dos mercados" na alocação do capital e redistribuição dos recursos estatais significa negar o imprescindível e urgente risco que as políticas sociais sofrem de, definitivamente, ocuparem um lugar secundário diante do enaltecimento dos parâmetros macroeconômicos prioritários fixados pela robustez da globalização econômica.

Impondo ainda que unilateralmente sua vontade, coube à Alemanha, país mais rico e estabilizado economicamente no bloco europeu, pressionar a Grécia por reformas e ajustes fiscais (com impacto iminente e pernicioso nas políticas de bem-estar) sob pena de não proceder a liberação de parcelas do fundo de resgate já autorizados à Grécia (Endurece o aperto: resolver os problemas financeiros da Grécia não será fácil e a euforia com a vitória do Syriza parece ter amainado, 2015). Não se trata apenas de um

perecimento de políticas institucionais de provisão de padrões mínimos de existência, mas da derrocada da autonomia política e econômica de alocação de recursos de um país que, por pertencer a um bloco interdependente, tornou-se refém de uma etapa inédita de acumulação financeira às custas de empréstimos concedidos mediante baixas taxas de juros interbancárias. A realidade grega não se distancia da realidade de outros países do bloco que igualmente lutam para reduzir seus déficits orçamentários pelo corte de despesas em políticas de *welfare state* (Espanha, Itália e França, por exemplo).

Com a deterioração dos pilares macroeconômicos dos países capitalistas mais fragilizados, mostra-se cada vez mais intensa ao menos duas consequências inafastáveis e merecedoras de reflexão. Uma delas se instala por influência da elevada volatilidade financeira protagonizada por fundos de investimento e investidores individuais com elevado poder aquisitivo e que se tornaram credores de países como a Argentina, que ainda hoje se submete à intensa disputa judicial em face de credores "abutres" da dívida pública externa Argentina que acionaram o Estado devedor no Tribunal de Nova Iorque. Outra consequência disforme coincide com a "contínua deterioração da distribuição da renda em nível global" (SUNKEL, 1999, p.175). Sem prejuízo de outras consequências paralelas (crescimento econômico reduzido e fraqueza das instituições públicas internacionais como ocorre no caso grego), o que se nota é a projeção de um novo modelo de Estado que carrega em sua estrutura "uma política social e cultural que busca suplantar o tipo de sociedade formada no período do pós-guerra, que se empenhava em conseguir um difícil equilíbrio entre a eficiência econômica e a solidariedade social" (SUNKEL, 1999, p.187).

O calor e o entusiasmo ocasionados pela crítica neoliberal sobre as políticas sociais de *welfare state* de fato pode conduzir à falsa impressão de desintegração de tais práticas no ambiente onde a geração de eficiência acumulada com a redução de custos torna-se imperativa. Contudo, enquanto se aguardava uma anunciada dificuldade de alocação dos recursos e gestão da política econômica, interessante singularidade se confirmou, conforme a base de dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD na sigla em inglês).

Além de refletir um gasto médio de 22% do produto interno bruto em gastos sociais em alguns países como França, Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda, a previsão é que

as expensas com políticas sociais sofreriam elevação para patamar bem superior à média da OECD. Coincidentemente, esses países indicados, com exceção da França que ostenta maior estabilidade, já passaram ou ainda passam por desapontadoras experiências de ajuste fiscal via adoção de planos de austeridade.

Esta apresentação dos dados encarna um afastamento ideológico que povoou as diretrizes do estado de bem-estar social do pós-guerra, atualizando a distribuição dos recursos arrecadados nos exatos parâmetros da visão mecanicista orientada pelo mercado. Ao reconhecer a existência desta tendência, Célia Lessa Kerstenetzky acentua que

> os dados referentes aos gastos poderiam ser opacos em relação a transformações qualitativas mesmo com um gasto crescente, a composição deste poderia estar se alterando em termos de prioridades ou de recursos destinados a programas tradicionais – por exemplo, o seguro desemprego substituindo a saúde (KERSTENETZKY, 2012, p. 457).

Tanto as tendências de alteração demográfica por conta do envelhecimento da população como o percurso adverso que as crises econômicas engendraram, podem ser creditadas como razões para desequilíbrio da prática de *welfare state*; porém, não foram as únicas. Concomitantemente às motivações há pouco apresentadas, cultivou-se um discurso de proposta liberalizante pelo qual o pleno emprego exige um próximo e eficiente controle do mercado, de maneira a elevá-lo à "instância reguladora por excelência das relações econômicas e sociais no capitalismo contemporâneo" (DUPAS, 1998, p.176).

Ao transmitir uma mensagem de notório esgotamento, as práticas de *welfare* da maneira como hoje são conhecidas predicaram a realização de "adaptações funcionais", além de uma "reestruturação" empenhada em valorizar a efetivação do acesso aos programas e a introdução desta curiosa maneira de expressar sua concordância acerca das formas de elegibilidade e utilização de outras formas de copagamento (redução de estímulos) da sociedade (KERSTENETZKY, 2012, p.461).

A mudança de referencial alocativo de recursos (o que não necessariamente imprime uma diminuição no volume do produto interno bruto distribuído) redireciona o incremento do *welfare* para trilhar o caminho da residualização e, consequentemente, a

diminuição da responsabilidade do Estado quanto ao atendimento mínimo de padrões de bem-estar.

A uniformidade da face neoliberal do capitalismo culminou numa dubitável receita marcada pela diminuição da intervenção pública (geralmente pela via regulatória) acrescida de uma participação privada (KERSTENETZKY, 2012, p. 469) notabilizada na prestação de serviços e políticas de manutenção do mercado de trabalho.

Um dos arquétipos essenciais da liberalização financeira, a estrutura do mercado acarretou transformações profundas não apenas no modo capitalista de produção. Mudanças foram igualmente identificadas nos planos macroeconômicos de gestão das políticas fiscal, monetária, cambial e principalmente da política social.

Fortemente pressionada pela avalanche de recursos públicos destinados à recuperação da capacidade econômica, a política social tem sido intimidada por um movimento de diminuição da responsabilidade do Estado e o enaltecimento de discursos provenientes de variados setores de Estados neoliberais. Os obstáculos ao incremento da tributação visando a redistribuição do fundo público conduzem à promoção do discurso de maior participação da iniciativa privada no financiamento de políticas sociais no âmbito da seguridade social e saúde.

Os dilemas entre a acumulação capitalista e a manutenção do orçamento estatal no desempenho das funções constitucionais de diminuição das desigualdades e proteção dos cidadãos colocam lado a lado, em países da América Latina e de forma peculiar no Brasil, uma “antinomia entre universalidade e focalização historicamente presente no discurso e na prática das políticas sociais públicas” (PEREIRA E STEIN, 2010, p.106).

Com a oscilação do intervencionismo estatal motivado pela maior dependência deste à estrutura o mercado, nota-se que a estrutura de proteção social de índole institucional – redistributiva e voltada à “produção e distribuição de bens e serviços sociais extra mercado” (DRAIBE, 1993, p.16) – deixa de proteger e amparar a universalidade de destinatários credores de direitos sociais de promoção do trabalho, acessibilidade aos serviços públicos essenciais e a participação política em patamar de igualdade com aqueles que mais proeminentemente usufruem dos beneplácitos do capital.

A tonalidade liberalizante praticada por grande parte das democracias ocidentais ocasionou a identificação de problemas de natureza endógena na constituição de

políticas públicas de *welfare state*. Esta visão protagonizada por Gosta Esping-Andersen considera as demandas sociais contemporâneas distintas daquelas provenientes dos referenciais universalistas e igualitários da classe operária instalada no segmento industrial (Esping-Andersen, 1995, p.82).

Expectativas e desígnios conformados às perspectivas heterogêneas dos ciclos de vida conferem novas luzes à realidade contemporânea. Modificações incontornáveis no eixo da estrutura familiar, ocupacional e demográfica somam-se às vicissitudes econômicas de baixo crescimento e desigualdade na distribuição dos bens já relatados (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.79).

A alteração de tipologia verificada nas demandas sociais vigentes na estrutura neoliberal não mais possibilita a abrangência dos aspectos históricos e a multidensidade de seu campo de atuação. A dicotomia de ação e projeções inerentes no “terceiro setor”, aqui representado pelas instituições voluntárias e de solidariedade de perfil tradicional, como ocorre na comunidade local ou nas modernas organizações não governamentais e da sociedade civil em geral (DRAIBE, 1993, p.17).

Igualmente concebida como política de focalização, esta tendência experimentada pelo *welfare state* insiste na propagação e realização da política social de curto prazo com elevado teor de fragmentação e rápido alcance de resultados (PEREIRA E STEIN, 2010, p.107). A reivindicação de uma atividade política garantidora dos direitos sociais substitui na atualidade a diretriz social de desenvolvimento do indivíduo e manutenção de elementos cruciais à sua sobrevivência pela virtude meritória decorrente da edificação de análises quantitativas atreladas à renda de parcela da sociedade.

O estabelecimento da conexão entre a liberdade econômica e seus efeitos perante os valores morais como a justiça social, resulta na necessária ampliação que a referida teoria proclama e que Vita sintetiza ao asseverar que:

> a ideia não é que certos direitos devem ser garantidos igualmente a todos, e sim que agentes privados e especialmente públicos estão sujeitos à exigência de se abster de adotar linhas de ação que, por mais socialmente desejáveis que possam ser, tenham efeito colateral de violar titularidades legítimas (VITA, 2011, p. 572).

Uma reflexão natural extraída da declarada valorização de titularidades legítimas, como direitos individuais e a propriedade é a difícil conclusão de que as liberdades conferidas amplamente aos indivíduos resultam numa verdadeira igualdade de todos no plano social. Isto porque cada homem ou mulher almeja a adoção de um projeto individual de vida onde suas próprias virtudes ou talentos permitem uma avaliação do potencial de acumulação ou de sua capacidade contributiva para a sociedade.

Ainda que elementos históricos e culturais possam incidir para uma mudança de percepção sobre os valores do liberalismo, seus fundamentos permanecem intactos e os membros do grupo que se intitulam liberais tornam-se ainda mais convictos de seu papel de defensores da liberdade individual. É de se acrescentar a estes aspectos o fato do regime de direito responsável pela promoção dos direitos individuais estar vinculado àquilo que David Harvey introduziu como um “rótulo neoliberal que marcava sua adesão aos princípios de livre mercado da economia neoclássica” (HARVEY, 2008, p. 30).

Entre a segunda metade do século XIX, e ao longo do século XX, uma visão oposicionista ao modelo de Estado intervencionista se tornou um dos lemas neoliberais. Ao Estado caberia uma prática absenteísta de conteúdo prático e orientado por políticas de planejamento econômico. Por mais incoerente que possa ser, a demanda neoliberal consiste na afirmação de que as decisões do estado estavam “fadadas à tendenciosidade política, que dependeria da força dos grupos de interesse envolvidos (como os sindicatos dos ambientalistas ou os grupos de pressão corporativos)” servem de sustentáculo para a escolha e valorização de um Estado forte. Contudo, os direitos à propriedade privada, às liberdades individuais e à liberdade de empreendimento continuam disponibilizados com práticas concretas para a liberalização plena do indivíduo perante o mercado (HARVEY, 2008, p. 30).

A elevada e contrastante preocupação com os impactos sociais da expansão do neoliberalismo estimulou estudos e teorias capazes de apresentar senão alternativas ao modelo, ao menos possíveis práticas ou políticas que diminuiriam não somente o nível de industrialização doméstica e a abertura ao controle monopolista de mercados pouco competitivos e exigentes de inovação. Uma coordenação política de índole macroeconômica surgiu como forma de amenização das consequências neoliberais na repartição adequada do excedente.

Tomada como um conjunto de políticas de conteúdo intervencionista, a corrente intervencionista do “novo desenvolvimentismo” é direcionada como mecanismo ativador do crescimento por meio da “opção estratégica do Estado, uma série de regras que interferem no comportamento dos indivíduos” (LOPES, 2016, p. 812). O desafio para esse modelo consiste em imprimir junto ao mercado, seu papel essencial, isso quer dizer: manter uma coesão social ainda que paire no ambiente a supremacia do modo de produção capitalista.

Um dos grandes desafios no cenário macroeconômico brasileiro consiste em promover uma gestão monetária capaz de possibilitar um incentivo ao investimento. Outros fatores como a flexibilidade com metas de inflação e redução da taxa de juros, incrementam o grupo de medidas que uma postura intervencionista pode alcançar. Seguido da implementação efetiva dessas medidas, a teoria econômica do novo desenvolvimentismo ainda não sustenta, sobretudo em países em desenvolvimento como o Brasil, um crescimento robusto e continuado. A função institucional aqui absorve um âmbito socioeconômico, revelando um novo papel institucional na representação comportamental dos agentes (LOPES, 2016, pp. 812-818). Diferentes atores executando um conjunto de políticas que não são apenas econômica, mas fazem do novo desenvolvimentismo um modelo compreendido por diversos valores, leis, políticas que em seu contexto prático são futuramente capazes de estimular agentes econômicos individuais a introduzirem novas práticas e comportamentos em seu dia-a-dia.

Há que se lembrar um enfoque da concepção da liberdade é experimentado na medida em que prepondera uma igualdade sob o plano jurídico-formal, em que as instituições realizam uma progressiva libertação de suas amarras junto às restrições legais e barreiras regulatórias que, de alguma forma inviabilizam o horizonte de atuação de grandes conglomerados econômicos. A forma de aquisição e de exercício deste poder econômico na cena neoliberal contrasta com a existência de múltiplos valores sociais e culturais existentes na sociedade, que realçam um ardor positivo de proteção à coletividade e porque não à justiça social.

Sob a influência de critérios socioeconômicos, a redução das desigualdades não se resume à disponibilidade de oportunidades sociais equivalentes, deixando para as ideias democráticas de uma sociedade justa a missão de sozinha e sem a mínima

presença do Estado, como mediador, gerir comportamentos econômicos individuais, eliminar potenciais desigualdades de renda e emprego.

Realizar uma falsa suposição da justiça social, imaginando o seu alcance limitado e associado ao desenvolvimento de uma espécie de “meritocracia” do aproveitamento das oportunidades, é muito comum na forma de refletir do pensamento liberal.

A premissa de pensamento dos adeptos ao liberalismo econômico quando da realização da justiça social, é comentada por Álvaro de Vita ao apontar que “as desigualdades de renda e riqueza resultantes, nesse caso, são atribuídas ao mérito e aos esforços individuais diferenciados, nisso se incluindo o esforço de cultivar os próprios talentos e elevar seu valor de mercado” (VITA, 2011, p.10). Certamente, a mudança deste paradigma liberal da justiça social vinculada às oportunidades iguais acompanhadas de capacidades produtivas distintas dos agentes econômicos para uma relação da mesma justiça social com vistas a uma projeção igualitária de uma justiça liberal, com implicação no intervencionismo estatal por meio de políticas públicas de natureza social de prévia redução da pobreza.

Ao se pressupor que o novo desenvolvimentismo anuncia a estratégia nacional de estímulo à evolução da competitividade da indústria nacional com a adoção de tecnologia e inovação nos processos produtivos; a característica socioeconômica desse modelo é condizente com a recepção das práticas de bem-estar social como preferência natural de desenvolvimento pessoal e profissional do cidadão.

Em síntese, a tensão entre a liberdade individual e a justiça social reclama a necessidade de modulação e acoplamento, ora mediada pelas políticas sociais. Por óbvio que tais políticas não contam com ampla adesão das corporações capitalistas inseridas no sistema de livre mercado, os quais ideologicamente acreditam que a contenção ou redução dos gastos sociais figura como possibilidade concreta de assegurar o desenvolvimento econômico, mesmo que isto implique em elevação da pobreza de grupos ou estratos da sociedade.

Como forma de prenúncio desta abordagem, Marta Arretche aponta para um contexto argumentativo do fenômeno do *welfare state*, conectando-o “ao resultado ou subproduto necessário das profundas transformações desencadeadas a partir do XIX, sejam elas o fenômeno da industrialização e modernização das sociedades ou o advento

do modo capitalista de produção" (ARRETCHE, 1995, p.5). Nota-se a intenção de vincular a política de bem-estar à respectiva transformação social observada seja ao redor do mundo como também no Brasil.

Aproveitando-se a primeira das referências de transformação histórica geradora de novas práticas de *welfare state*, o fenômeno industrial brasileiro é capaz de exibir e instigar relevantes aspectos da construção do bem-estar social. Haja vista a intenção de apreciar recortes históricos da industrialização brasileira, Francisco de Oliveira (OLIVEIRA, 1997, pp. 123-125) selecionou 2689 empresas industriais paulistas dos anos de 1980, 1985 e 1989. A partir de então, coube ao autor avaliar a expressão do poder financeiro, tecnológico e de mercado que tais empresas possuíam. Mesmo que o período da década de 1980 tenha se notabilizado como a "década perdida" por causa da queda de produtividade e da intensa concentração de mercado, Francisco de Oliveira identificou que houve uma interpretação "consensual de que o ajuste das margens de lucro assegurou para as empresas mais poderosas a preservação de níveis de acumulação interna em plena recessão" (OLIVEIRA, 1997, p.125).

Em outras palavras, num mercado competitivo, dotado de eficiência tecnológica e pleno emprego, a tendência é que a taxa de lucro das empresas sofresse uma queda e não se mantendo estável e em alguns setores até elevado seus ganhos artificialmente. Ao longo da década em que o levantamento foi providenciado, constatou-se que as 10 (dez) maiores empresas concentravam aproximadamente 11,6% do total dos lucros, cabendo às 100 (cem) maiores empresas concentrar cerca de 60% do total dos lucros ao final da década de 1980. Este elevado teor constatado na concentração de empresas, ainda pode ser observado em pesquisas e levantamentos de dados mais recentes. Apenas no ano de 2016, considerado como um dos anos de maior retração econômica, os grandes grupos empresariais acumularam lucros ainda maiores. Mesmo divulgando para a comunidade uma redução geral de aproximadamente 33,99% em comparação com o total acumulado em 2015, apenas entre os meses de janeiro a março do ano de 2015, os setores de mineração (empresas como a Vale), bancos (grandes bancos brasileiros voltados ao setor de varejo), empresas de telecomunicações (exploração da telefonia móvel), indústria de papel e celulose, marcas voltadas ao setor de alimentos e

administração de meios de pagamento ilustraram os setores com maior lucro líquido do país (VAZ, 2016).

Observou-se, concomitantemente, neste mesmo período, outros resultados, agora de natureza macroeconômica, tais como a queda do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), de 0,1% em 2014, para -3,8% em 2015 (Ministério da Fazenda, 2015, p. 4). As partes constitutivas do documento de compilação dos dados fiscais brasileiros, do ano de 2015, mostraram um elemento importante para a justificação econômica das medidas de bem-estar social. A redução de receitas por parte do governo federal foi justificada sobretudo com a conferência de subsídios fiscais em impostos e algumas contribuições (exemplos de impostos como o imposto sobre produtos industrializados – o IPI – e a contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE) renderam ao Brasil uma piora em seu resultado econômico elevando ainda mais o déficit.

Aqui se revela mais uma vez o nível de influência desses grandes grupos ou setores oligopolizados na medida em que fizeram uso de políticas fiscais de isenções ou reduções de impostos e contribuições para acomodar e ampliar sua já significativa margem de lucro. Devido à eclosão da crise econômica, o governo central vê-se obrigado a rever a eficiência de tais políticas, retomando a cobrança dos impostos voltados diretamente à atividade empresarial (viabilidade de aumento de alíquotas). A interpretação do resultado para estas empresas é evidente, pois a tendência de retração implica na queda do consumo e da possibilidade de formação de excedente na produção. Logo, a cobrança de providências destes grupos ao Estado é iminente e traduzida pelo uso desproporcional e degradante de seu poder de barganha frente ao Estado. Aproveitando-se da condição e distinção atribuída, Francisco de Oliveira prefere chamar os grupos econômicos colaboradores dessa concentração econômica de integrantes da “mesoeconomia”.

O conceito de “mesoeconomia” sintetiza práticas empresariais em que os agentes econômicos são sujeitos do processo econômico respondendo diretamente pelo efeito diverso que suas práticas podem provocar perante o mercado. Apenas para caracterizar algumas dessas medidas, lança-se mão de certos mecanismos, como o corte de empregos, a manutenção da capacidade ociosa, a remarcação de preços em um ritmo superior ao da inflação (OLIVEIRA, 1997, p. 133).

Para um país que necessita sustentar os postos de trabalho, o comportamento adotado pelos grandes grupos empresariais reflete ao menos a necessária explicação de como grupos oligopolizados e provenientes de um ambiente com a homogeneização dos bens intermediários recebe atenção preferencial do Estado quanto à redistribuição do excedente econômico arrecadado no período. A cobrança exercida pelos grandes grupos econômicos nacionais sobre o capital público disponível é possibilitada pelo poder econômico que tais grupos dispõem. Discrepantes formas de articulação e participação junto ao centro decisório de políticas nas áreas econômica e fiscal são condutas determinadas para que o processo de concentração das taxas de lucro líquido seja consolidado em favor dos grandes grupos e às custas da dificuldade cada vez maior da promoção do desenvolvimento.

Com relação às consequências visualizáveis da expansão dos grandes grupos empresariais, o bem-estar social ou *welfare state* surgiu originalmente para propiciar renda, saúde, habitação e educação para a população como um todo. Independentemente da tendência da consideração jurídica da provisão destes recursos e programas governamentais como direitos sociais a um padrão elementar da dignidade do ser humano, o crescimento industrial acaba por elevar também as despesas empenhadas para o gasto social.

Fica evidente com a relação acima proposta as mudanças acarretadas na estrutura social a partir das complexidades ocasionadas pela divisão social do trabalho. Uma das complexidades listadas prevê nuances como a política salarial essencial da constante especialização do trabalhador em um cenário de corriqueira especialização do trabalho.

Os gastos sociais do governo e a necessidade de gestão de programas sociais revelam o desafio estatal de custeio dessas políticas acrescentando-se a esta reflexão problemas sociais que emergem a partir da observação dos acontecimentos sociais oriundos da industrialização em alguns países, como ocorreu nos Estados Unidos.

É com o propósito de buscar formas experenciadas de aprofundamento das práticas governamentais de atribuir oportunidades de renda e riqueza no cenário social, que Marta Arretche destaca existir de fato uma correlação entre o desenvolvimento econômico e a seguridade social pontuando que “tal correlação, contudo, é mediada por

duas variáveis: em primeiro lugar, a proposição de velhos na população, estabelecida como causa direta mais forte; em segundo lugar, a idade da população e a idade do sistema de proteção social" (ARRETCHE, 1995, p. 8).

O que sinaliza esta proposta de comparação entre o desenvolvimento econômico pela veia da industrialização (com as ressalvas feitas ao perfil concentracionista brasileiro) e a urgência de instalação de programas de administração de recursos para as necessidades sociais é, justamente, explorar as primícias da criação dos programas e políticas sociais lastreada em valores ou crenças sobre a coexistência equilibrada entre o capitalismo e a possibilidade de amparo e cobertura universal, gerados pelas políticas públicas de *welfare state*.

Considerando o perfil da teoria neoliberal é possível concluir de antemão que persiste uma dificuldade de assimilação pelos teóricos sobre quaisquer políticas ou programas de índole social capaz de equalizar direitos individuais à propriedade privada, com direitos sociais de acesso e distribuição da terra por meio da reforma agrária. Condições propícias de livre acesso ao mercado e ao comércio seriam capazes de, por si só introduzirem desenvolvimento com elevação da produtividade e do bem-estar coletivo. Ao se cogitar falhas ou problemas de efetivação do postulado neoliberal numa dada economia, falhas pessoais, o fracasso individual e a ausência de percepção do capital humano envolvido no processo liberal lideram a lista de obstáculos à hegemonia do sistema.

Um contínuo e inacabado movimento de excluir do Estado ou ao menos proceder a uma redução sensível de seu volume da participação junto às políticas sociais, encontrará (no item a seguir) uma dinâmica distinta; a preocupação social tem sua legitimidade como alternativa salutar de corresponder aos próprios direitos e sua concretização. Ainda em sintonia com a visão política neoliberal, cabe uma observação de David Harvey em que afirma: "a democracia é julgada um luxo que só é possível em condições de relativa afluência, associado a uma forte presença da classe média para garantir a estabilidade política" (HARVEY, 2008, p. 77). A trajetória da desigualdade de renda no Brasil, submete-se a uma percepção mais profunda e que justifica a adoção de práticas intervencionistas pelo Estado em pautas como redistribuição de renda,

prestações universais, com destaque à saúde e à educação e às políticas universalistas em geral, que reduzem ou eliminem as desigualdades entre os indivíduos.

II.II Estrutura do pretenso modelo de bem-estar social brasileiro e a reflexão sobre as atuais políticas públicas.

No Brasil, como já ressalvado, a postura neoliberal de execução das práticas econômicas persiste na busca por um modelo de política social que concilie os parâmetros da liberdade individual com programas de valorização e reconhecimento de liberdades políticas e de direitos fundamentais. Numa análise do perfil histórico das políticas sociais no Brasil, Behring evidencia determinados aspectos políticos de condução de políticas sociais como "intensa centralização administrativa; sua hipertrofia e distinção organizacional, por meio do empreguismo, da sobreposição de funções e competências e da feudalização", sem contar a ineficiência estatal na prestação de serviços e na gestão (BEHRING, 2009, p. 143). Cabe lembrar que este comentário remonta à execução de políticas sociais na década de 1980, mas não se pode deixar de ponderar que os aspectos mencionados permeiam, ainda hoje, as dificuldades de articulação política e institucional do Brasil na execução de suas políticas sociais.

Historicamente, a exposição das questões sociais no Brasil pode revificar elementos de complacência e passividade aos pressupostos do capital internacional (orientada por um processo de acumulação de capital com destaque para extração da mais-valia junto ao trabalhador livre). Porém, muito antes deste fenômeno, o imperativo tradicional do processo de colonização já sinalizava para uma ausência de alteração substancial percebida tanto no período imperial, como na república, da dependência brasileira às flutuações de interesses, subordinação e dependência do mercado mundial (BEHRING, 2009, p. 72).

Mesmo após a independência do Brasil, pode-se dizer pouquíssimo sobre qualquer perspectiva de mudança sobre um desenvolvimento desigual e o desequilíbrio já instituído. Talvez a principal mudança percebida e anunciada por Behring se deu com a internalização e confirmação do predomínio das elites. Tratou-se, como enunciado pela

própria autora, de uma nova situação onde “coexistiram componentes conservadores, com propósitos de preservar uma ordem social sem condições materiais e morais para engendrar uma verdadeira autonomia, fundamental para a construção da Nação” (BEHRING, 2009, p. 73). Não se poderia cogitar, portanto, que os interesses gerais pudessem ser devidamente protegidos, quando a sociedade civil brasileira contava ainda com um complexo componente cultural de continuidade do poder do senhor colonial.

Uma visão global do desenvolvimento político e econômico do Brasil auxilia a perseguição do objetivo do trabalho, qual seja de buscar uma nova configuração do modelo de bem-estar social ou *welfare state*, adaptado ou consoante com a realidade econômica neoliberal do país. No instante em que a situação de pobreza é desconsiderada e as preferências individuais ou de pequenos grupos preponderam no momento de organização das políticas públicas, não há como não concluir que o *welfare state* reduz-se a um esquema mínimo de tratamento focalizado de problemas sociais advindos do capitalismo. No Brasil das últimas duas décadas, teoricamente, essa estrutura tem alterado igualmente um projeto universal e abrangente, esboçado pela Constituição Federal de 1988. É justamente a partir do alicerce do *welfare state* baseado nos aspectos ora da meritocracia, ora do universalismo que políticas públicas como o programa Bolsa Família se identificam e resplandecem sua consolidação.

A consideração seletiva pelo programa Bolsa Família justifica-se pelo cenário transformador ocasionado pela política pública em debate, em especial pelo contexto de elevada fragmentação observada ao menos até o ano de 2002. Verificava-se a profusão de sete programas com vocação de transferência de renda, subdivididos institucionalmente na instalação do Programa Bolsa Escola, Programa Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Bolsa Renda, Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Local e Humano, Bolsa Qualificação e Auxílio Gás.

Não apenas resta incontroverso que os programas de transferência de renda continuada mantinham referência direta à focalização, como o governo federal não se atentou para a inafastável sobreposição destas políticas no instante de tornar materialmente possível reunir os segmentos da população inserida no contexto de pobreza ou necessidade extrema.

Quando se reproduz os desígnios sociais da Constituição Federal de 1988, torna-se ainda mais visível o distanciamento vislumbrado entre a universalidade e abrangência dos serviços de interesse coletivo e o conservadorismo demarcatório dos interesses neoliberais adaptados à ordem capitalista internacional. Ao identificar a supremacia dos grupos de interesses financeiros no destino do fundo público e na restrição da teia protetiva das políticas sociais, Yazbek acentua que

> há mais de uma década vêm se evidenciando como característica central da política social brasileira sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações-limite em termos de sobrevivência e direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado (YAZBEK, 2012, p.316).

Como se reforça a partir da leitura e interpretação da Constituição Federal de 1988, a projeção criativa da instituição das políticas públicas no Brasil permeou uma escolha crucial a ser tomada pelo Estado brasileiro de participar das conquistas decorrentes do princípio democrático no âmbito político.

No plano da social-democracia brasileira, a ideia inaugural iniciada pela burguesia e tendente à “arrebatação do poder social”, tal como já havia conquistado o poder político, sobressaltou-se na noção de estender o “principio democrático da esfera política para a social, a qual na verdade, é principalmente econômica” (PRZEWORSKI, 1985, p. 19). Muito além do arquétipo estruturado pelos primeiros socialistas quanto à edificação de uma comunidade de produtores mutuamente associados em fábricas ou corporações capazes de administrar suas próprias atividades, o socialismo almejou alcançar uma independência frente ao mundo burguês e à emergente ordem capitalista. Adam Przeworski especificou uma nuance verdadeiramente contundente sobre a ação política e sua verdadeira eficácia em promover a reforma social. Tratar, portanto, a ação política como inimiga ou “instrumento em potencial”, iluminou a relevância da conquista do poder político e a emancipação de toda a classe operária. Przeworski observou que “Marx afirmou que os trabalhadores tinham de organizar-se em um partido político, e que esse partido deveria conquistar o poder na trajetória para o estabelecimento da sociedade socialista” (PRZEWORSKI, 1985, p. 20). Uma nova teoria da sociedade especificava por meio do voto sua intervenção na democracia política e a apresentação de uma plataforma

mínima de resistência à forma particular do capitalismo na organização social da produção e orientação da distribuição do trabalho.

A associação entre os capitalistas detentores da propriedade dos meios de produção e as regras originárias do sistema político que inferiorizavam o direito legal à gestão das atividades produtivas às quais os trabalhadores também participavam dificultavam muito o uso da política, em particular a eleitoral como um mecanismo apropriado ou viável a permitir a todo cidadão reivindicar seu direito a bens e serviços (PRZEWORSKI, 1985, p. 24). No interior do sistema de produção, tal como já avalizado pela organização política, as instituições políticas e aquelas voltadas à organização econômica encontram dificuldades para fixar um plano de ação comum, em parte explicada pelas discrepâncias evidenciadas nas relações de classe e na postura ideológica de seus indivíduos, representados por sindicatos ou partidos políticos.

A evolução e a lógica natural da sociedade brasileira transmitiram, assim, ao parlamento, o contexto primordial para a preparação do processo de negociação coletiva que culminou originalmente na desmobilização das massas e na organização burocrática de um movimento socialista marcado por interesses amplos ora representados pelos partidos em atenção aos seus trabalhadores. Reconhece-se uma crítica à explícita limitação causada pela estrutura parlamentarista e partidária, devido ao dilema organizativo da atividade dos partidos socialistas em atender os direitos dos trabalhadores conquistados pela evolução das legislações pelo sufrágio.

Adstritos ao processo eleitoral e representados pelo sufrágio universal, os partidos socialistas adquiriram a convicção de que as classes dominantes poderiam ser superadas por meio do voto e da construção da maioria nas urnas de votação. O exercício do Poder Legislativo pelos socialistas teriam, nessa esteira, o ideário de construir uma sociedade baseada na cooperação e na possibilidade de “abolir” a exploração, destruir a divisão da sociedade em classes, remover todas as desigualdades econômicas e políticas, eliminar o desperdício e a anarquia da produção capitalista, erradicar todas as fontes de injustiça e preconceito (PRZEWORSKI, 1985, p. 45).

Os desafios inerentes ao aumento e amplitude do seu apoio eleitoral reduziram a possibilidade dos socialistas, partidariamente organizados como sociais-democratas, de encontrar guarida suficiente na já consagrada perspectiva de mobilização de seu

operariado. Entre o apelo às massas e o recrutamento dos operários, as alternâncias estratégicas observadas trouxeram aos sociais-democratas uma oportunidade de ação racional constituída no apelo à nação e o compartilhamento de interesses orientados em favor do povo. A longo prazo, o interesse dos grupos, das frações de classe e da necessidade de promoção das demandas mais iminentes do povo ocasionaram um progresso gradativo de socialização com diferentes padrões e exigências de bem-estar.

Uma nova ação das estratégicas partidárias traduziu-se então “não na mobilização das pessoas como operários, e sim como “as massas”, “o povo”, “consumidores”, “contribuintes” ou simplesmente “cidadãos”; os operários tornam-se menos propensos a identificarem-se como membros da classe e, consequentemente, não votam como operários (PRZEWORSKI, 1985, p. 42). O suporte teórico perseguido pelos partidos sociais-democratas tentava evitar a ambiguidade de seus planos, ou problemas de ordem técnica no amparo administrativo para governar ou fontes de financiamento para a realização dos objetivos socialistas.

Przeworski avaliou as consequências geradas a partir de duas maneiras distintas de introdução dos modelos de bem-estar com a mediação política dos partidos sociais-democratas e as transformações que cada modelo demandaria, em especial, no alinhamento do modelo econômico resultante. Numa vertente considerada como “maximalista”, o argumento principal coincide com a educação do eleitorado sobre o programa socialista e a promoção do partido ao poder com maioria de votos e “com a capacidade de empreender seu programa socialista” (PRZEWORSKI, 1985, p. 51). Já pelas características fundamentais do programa minimalista, a tarefa do partido socialista consistia em buscar formas de demonstrar sua “aptidão para governar”, afastando-se, por conseguinte, da simples perseguição pelo poder ou instituindo reformas nos estritos limites da reunião de apoio para formar uma maioria parlamentar.

A caracterização da cultura política social-democrata encontrou, após o movimento da grande depressão, a divulgação das ideias econômicas de Keynes, em particular, após a publicação da obra *Teoria Geral*. Um panorama de compreensão instituído pela literatura de Keynes desenvolveu argumentos suficientemente específicos para a defesa de interesses do operariado como a elevação do poder de compra e a demanda dos consumidores. Os procedimentos formais e as estruturas estatais viram,

nos ciclos econômicos, a possibilidade de uma intervenção governamental que permitiria a geração de déficits para financiar obras públicas produtivas. A clareza e informação gerada pelo keynesianismo e a participação socialista no governo tiveram como postura validamente observada o fato de que a sociedade não “estava à mercê dos caprichos do mercado capitalista, a economia podia ser controlada e o bem-estar dos cidadãos continuamente intensificada pelo papel ativo do Estado – essa era a nova descoberta dos social-democratas” (PRZEWORSKI, 1985, p. 53).

Com a existência da forte correlação entre o papel assumido pelos sociais-democratas e os instrumentos disponibilizados pelo suporte teórico e técnico de Keynes, foi possível ao Estado alinhar sua autoridade com a questão da socialização gradual e a racionalização da economia orientada para o bem-estar geral. O compromisso fundamental com uma política social produtiva sob as condições parlamentares democráticas desaguou naquela que seria a proposta da estrutura do sistema capitalista fomentado pelos sociais-democratas:

> (1) o Estado responsabiliza-se pelas atividades que não são lucrativas para as empresas privadas, mas que se fazem necessárias para a economia como um todo; (2) o governo regula, especialmente por meio de políticas anticíclicas, o funcionamento do setor privado (PRZEWORSKI, 1985, p. 57).

A forma do Estado e a materialização de projetos marcados pela teoria do bem-estar perpetuaram uma relação do Estado com a economia, em que o peso das decisões do mercado e as preferências individuais são proporcionais ao peso das preferências iguais entre os indivíduos enquanto cidadãos. Uma preocupação alocativa e eficiente prenuncia o modelo de bem-estar social administrado pela social-democracia.

A expansão das ações do Estado coincidiu com a narrativa dos modelos de bem-estar, ainda mais com a já declarada coordenação da economia e da distribuição dos recursos com a intermediação das políticas públicas. Uma vez superada a lógica da experiência de centralização governamental no decorrer da reconstrução dos países dizimados pela Segunda Guerra Mundial, a expansão do *welfare state* encontrou situações distintas de evolução, proporcionalmente aos países desenvolvidos onde este modelo foi executado.

Diferentes teorias e práticas assimilaram padrões teóricos do bem-estar social e a institucionalização dos direitos sociais como elementos de cidadania. A compreensão e expansão do modelo de bem-estar social, vislumbrou na teoria de Wilensky uma aproximação com um nível mínimo de aproximação do indivíduo no montante da riqueza coletiva. Em seu trabalho teórico destinado a aprofundar a genealogia das teorias do bem-estar social, Carlos Aurélio Pimenta de Faria referencia Wilensky na denominada "lógica da industrialização" ou "Teoria da Convergência". Em sua análise, "o Estado teria assumido a função de garantir determinados padrões mínimos de vida porque instituições sociais tradicionais, como a família, haviam perdido a capacidade de suprir as necessidades dos indivíduos mais vulneráveis" (FARIA, 1998, p. 41).

Dentre os argumentos expressos pela teoria da convergência, sobretudo nas nações mais industrializadas e tomadas pelo desenvolvimento econômico e tecnológico, está a coincidência com a produção de novas demandas e gastos públicos, acarretados, primordialmente, pela esfera ocupacional certamente comprometida pela distinta velocidade de adaptação ao processo produtivo e à marginalização dos grupos dos indivíduos. Harmonizar o crescimento econômico com a ação redistributiva exige do Estado e de sua estrutura burocrática análises que igualmente enfrentem "análises quantitativas do gasto social rumo a um quadro único sobre os diferentes níveis do gasto público" (FARIA, 1998, p. 41).

O caminho para a concretização do capitalismo de mercado e os ecos que a estrutura do poder econômico certamente traria para determinados grupos de apoio ao capital, introduziram outra forma ou modelo teórico justificados dos modelos de bem-estar social. Neste modelo admitido como uma inclinação "funcionalista", a busca pelo apoio parlamentar e a heterogeneidade dos grupos de interesse associaram-se à necessidade de reinterpretação dos programas sociais como "geradores de harmonia social" e aprimoramento das condições de trabalho e garantia de um bem-estar. As perspectivas trabalhadas e introduzidas pela prática funcionalista possuem, portanto, o condão de ""serem úteis" e funcionais para o capitalista, uma vez que sem elas, simultaneamente, suavizam o processo de acumulação e asseguram a redução dos atritos inerentes à operação do Estado capitalista" (FARIA, 1998, p. 44).

A cidadania implícita na prática política permitiu conceber outro padrão de exercício de medidas de bem-estar social pela via regulamentadora de novas ações empreendidas pelo Estado. A crítica deposita-se sobre a lógica da industrialização e seus efeitos em benefício dos mais carentes extratos sociais. Operando suficientemente ao lado dos interesses do capital, a teoria da convergência propugnava o alinhamento dos programas sociais com o processo de industrialização capaz de impingir maior complexidade na divisão social do trabalho. Grupos mais pobres receberiam, portanto, maior volume de recursos como remédio ou medida contingencial da industrialização, sem cautela e predisposição qualitativa para os programas sociais.

Com vistas ao aprimoramento das aptidões do Estado na geração do bem-estar social, o modelo teórico proposto empenha-se numa descrição analítica de “modelo dos recursos de poder” ou “paradigma social-democrata” (FARIA, 1998, p. 45). Uma abordagem institucional com o fortalecimento das instituições políticas e sociais foi apresentada por Carlos Aurélio Pimenta de Faria como o resultado frutificado da união do movimento trabalhista e o poder crescente experimentado na sociedade civil e na órbita política. O autor pontua que:

> uma força de trabalho emancipada pelo estabelecimento dos direitos civis, organizada no mercado de trabalho para reivindicar aumentos salariais e a melhoria das condições de trabalho, teria transferido sua lista para as esferas eleitoral e governamental, com o intuito de alterar a estrutura das desigualdades (FARIA, 1998, p. 45).

O programa de bem-estar social estatuído pelo paradigma social-democrata torna crucial e relevante a centralização e autoridade estatal para o surgimento e justificação das políticas de bem-estar. Laureada nesta tendência de maior capacidade de administrar os conflitos de distribuição entre as classes, o governo assume o protagonismo na gestão e concordância prática dos interesses dos agentes públicos e privados fora da referência ou alcance das medidas de bem-estar social.

Nas teorias centradas na ação do Estado, um dos reclamos à esta visão ou abordagem institucional voltou-se aos riscos que o mercado vislumbrou nesta “intrusão política”, mas que poderia, pela clareza e competência das políticas, culminar no

favorecimento da “distribuição social para compensar a fraqueza ou os riscos do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 93).

Não relutando-se a discutir as consequências teorizadas pela centralidade do Estado na provisão do bem-estar, Gosta Esping-Andersen reconhece a existência de formulações modernas da tese democrática que superam a mera construção nacional da cidadania com a inclusão de direitos sociais. Andersen salienta a existência de uma segunda variante “desenvolvida tanto pela teoria pluralista quanto pela teoria da escolha pública, afirma que a democracia alimenta uma intensa competição dos partidos pelo eleitor médio, o que, por sua vez, estimula gastos públicos crescentes” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 93).

A exigência de uma autoridade política fortalecida em torno do Estado emerge também como um foco de crítica ao padrão neoinstitucional do Estado de bem-estar social. Qualquer hipótese ou possibilidade de fragmentação política, seja pela estrutura do federalismo, seja pelo bicameralismo fortalecido pela divisão dos poderes, poderia levar a um processo decisório embaraçado pela influência que as minorias ou os grupos de interesse poderiam exercer para a implementação de políticas redistributivas.

A afirmação dos direitos sociais e seu respectivo patrocínio por parte do Estado deve ser capaz de explicitar, com um nível mínimo de organização, a configuração de poder político necessária para a concretização institucional mediante uma prática construtiva de relações com os Poderes Legislativo e Judiciário (com destaque no contexto avaliativo do papel dos julgamentos e seu impacto nas políticas públicas).

Uma abordagem propositiva e sintética do efetivo papel do Estado novamente é inserida por Carlos Aurélio Pimenta de Faria, agora citando Pierson, para quem “as instituições determinam as regras do jogo para a lutas políticas – influenciando a identidade dos grupos, as preferências políticas, as escolhas de coalizões, aumentando o poder de barganha de alguns grupos e diminuindo o de outros” (FARIA, 1998, p. 46). A indicação dos pré-requisitos de influência dos grupos de interesse político é determinante para a percepção estatal sobre suas orientações distributivas, redistributivas e até mesmo auto-reguláveis, quando se compreende a suficiência do mercado neste processo de integração.

O principal problema levantado coincide, portanto, em propor ao Estado condições de superação aos desafios neoliberais para a cristalização das políticas públicas, em grandes questões ou em situações onde a desproporcionalidade do poder social coloca-se de uma maneira central. Pensando no ideário de novas perspectivas ou a incorporação de uma base possível de integração dos variados setores e posturas dos atores políticos, Eduardo César Marques almeja traçar um lugar analítico e propositivo de metodologia capaz e gerar a convicção sobre a necessidade de integração das políticas públicas em valores refletidos na conceituação das relações entre “o Estado e a sociedade” (MARQUES, 1997, p. 70). O autor compreende que

> as ações do Estado podem ser explicadas através da estrutura da sociedade capitalista, a ação direta de articulação dos capitalistas, de sua ação indireta através de mecanismos de socialização política, a diferente posição estrutural das diversas classes no capitalismo (MARQUES, 1997, p. 70).

As ações indiretas do Estado permitiram a esse agir não como depositário de um poder extremo ou a fonte do poder em si mesmo, mas como um agente imbuído da característica de desorganização das classes dominadas e a concentração em torno dele próprio das forças desorganizadas, ainda que permanecesse o caráter de classe. Nessa teoria do Estado é possível afirmar que os interesses do Estado Capitalista se tornam também agente dotado deste “caráter de classe” tendente à pressionar o Estado a controlar as políticas sociais consoante suas estratégias.

Pensar na possibilidade e enfoque da existência de uma “desproporcionalidade do poder social” significa que a articulação por vezes de inúmeros e “dispersos interesses privados em torno de consensos dobre termos fundamentais seria conseguida através da ação de suas organizações, que também serviriam de correia de transmissão para a imposição das políticas do Estado” (MARQUES, 1997, p. 71).

Com efeito, ao lado das medidas governamentais pertencentes à agenda estatal de bem-estar, uma distribuição desigual tanto da renda como da riqueza segue padrões distintos de vida a depender da ingerência e domínio de uma fração de classe sobre o processo governamental. A discussão e produção de interesse de classe, segue um padrão de esforço do Estado em sistemas com maior ou menor proficuidade em sua

estrutura concentrada dos diálogos e adequação dos grupos de interesse. A classe capitalista, uma das classes dominantes na sociedade e organizada de forma elitista é tomada aqui como exemplo de classe social com volumoso poder sobre a população ou demais fragmentos de classe que a ele estão subordinadas. Um fato relevante merece ser especificado, uma vez que “a elite da classe capitalista contém seu próprio sistema de valores, da mesma forma que a classe do Estado igualmente agrega aspectos não necessariamente econômicos, mas alicerçados no cenário cultural e também político” (MARQUES, 1997, p. 72).

Numa presença múltipla e fragmentada da máquina administrativa dos diversos atores da realidade institucional e política, a abordagem do Estado no interior da sociedade assume expressividade quando o ente estatal busca atribuir uma sustentação ideológica para a extensão dos direitos sociais, justiça ou qualidade superior no atendimento das demandas apresentadas. A opção “monopolista” encampada pelo Estado, não alcança níveis propícios de agregação com as entidades representativas do capitalismo. Dotados de interesses objetivos e porque não mensuráveis, a recriação constante das condições de acumulação confere aos comportamentos individuais dos capitalistas uma clara avaliação dos custos e benefícios que a ação do Estado na articulação pode gerar.

É por esta razão que a perspectiva política exercida pelo Estado por meio da centralização de suas ações adquire um ponto de reflexão importante, dado que em um Estado capitalista existe uma dependência estrutural de natureza econômica, ora observada “como um produto dos conflitos políticos que colocam o Estado em uma situação de dependência dos atores privados” (MARQUES, 1997, p. 74).

A luta política, portanto, trava uma relação de centralidade no Estado submetida, porém, a uma espécie de capacidade de veto que os integrantes da classe capitalista podem empreender quando a estrutura estatal não sincroniza suas ações de promoção social com a manutenção da confiança nos negócios.

A corrente já apontada do neo-institucionalismo necessita ser encarada com o devido enfoque sobre os processos políticos e sociais. Na Constituição dos Estados nacionais, a influência produzida pelos corpos políticos ou também os “atores” ou grupos de interesse de classe passam a ser pontos discutidos no terreno cauteloso da

durabilidade das instituições numa democracia. Eduardo César Marques reafirma no neo-institucionalismo a existência de um autonomia do Estado e a possibilidade deste contar com profissionais e funcionários públicos que "relativamente isolados dos interesses presentes na sociedade, são capazes de estabelecer políticas públicas de longo prazo distintas daquelas preconizadas pelos atores e grupos de interesses que se dirigem ao Estado" (MARQUES, 1997, p. 80).

Aglutinadas e intermediadas no interior das agências do Estado, o pensamento da autonomia estatal aproxima-se da afinidade que os funcionários estatais e das consequentes estratégias de ação que executam. Um exame comparativo desta lógica de relações mediadas pelas agências governamentais sugere uma compreensão sobre a efetividade das políticas públicas e sua dependência quanto aos instrumentos de política captados exatamente na discussão do Estado e de suas políticas públicas.

Escolher o Estado como o principal ator e autor de ações de políticas específicas o promove às preferências, alinhado com a notada influência histórica com a qual ele comportou-se ao longo de sua formação. Logo, seu processo histórico de concretização de suas instituições sedimenta paulatinamente sua já mencionada centralidade e legitimidade nas "representações dos atores sobre temas como, por exemplo, partidas, políticas públicas e cidadania", influenciando o enquadramento da própria agenda de questões e políticas públicas empreendidas futuramente pelo Estado.

Como implicação imediata do desempenho crítico desta interação entre o Estado e a sociedade, a proposta teórica do neo-institucionalismo priorizou claramente o destaque conferido ao Estado na articulação das políticas indispensáveis para a sociedade, mesmo que deste fato resulte o isolamento de seus aparelhos burocráticos e a perseguição de uma autonomia mínima para a execução de suas políticas.

Não obstante os conceitos e análises correntes empreendidas na abordagem dos interesses dos mais variados grupos ou setores da sociedade, estes condicionam o Estado a considerar os valores e o peso da representação social que brota de cada grupo ou ator no instante de promover a mais adequada estratégia de mediação estatal. A partir desta constatação apresentada, hodiernamente o movimento neo-institucionalista desenvolveu nova abordagem para o movimento denominando "Estado – na – sociedade". Como enfoque central desta combinação de ações do Estado é possível

constatar que devem ser estudadas “não apenas as agências e políticas do topo da organização estatal localizadas espacialmente nos centros do poder, mas também organizações envolvidas com políticas menos centrais e níveis de governo e localizações periféricas” (MARQUES, 1997, p. 87).

Muito mais amplo do que os já conhecidos questionamentos ou considerações sobre as formas como o Estado responde à luta política concretizada pelos atores e pelos interesses e pressões exercidos por estes grupos, a teoria descrita realça a importância e a força emanada dos agentes sociais e a contingência das situações históricas concretas. No primeiro momento, esta forma de ação do Estado na sociedade permite uma avaliação constante, daí porque se trata de uma abrangência contingencial, onde as transformações sociais decorrentes de padrões de dominação alicerçados por setores ou segmentos da sociedade obrigam o Estado a promover um coerente entrelaçamento das discussões e pretensões nas múltiplas arenas, caso queira promover adequadamente um exitoso projeto político.

De um modo geral, a permanência e adequação das condições mínimas de cidadania podem ser alcançadas no instante em que um retrospecto neo-institucional se evidenciar como alternativa política de interação de forças entre os variados segmentos sociais existentes. Pressupondo uma vez mais que a classe capitalista apresenta seus óbices, cercando e constrangendo o Estado a cogitar o atendimento preferencial de seus anseios e projeções políticas, o padrão neo-institucional reclama muito mais do que a simplicidade adaptativa dos processos e requisitos da industrialização. A ação política passa a discutir o surgimento e também aperfeiçoamento da política social, buscando formas de conversão ao menos de parte do excedente econômico em recursos a serem redistribuídos sob o enfoque do Estado de bem-estar social.

Com o aperfeiçoamento e aprendizagem propiciados pelas instituições políticas, foi possível orientar as ações primordiais demandadas pela sociedade civil em geral, conferindo crédito de confiança à instalação dos mecanismos de proteção social. Acredita-se desta forma que para a essência construtiva das ações de bem-estar social, além de uma transformação plena da sociedade com a inserção do Estado junto às forças sociais, com o objetivo de obter uma resposta unificada ou homogênea para as ações

instituidoras pelo poder respectivo, o Estado necessita incorporar as forças sociais existentes, sendo este

> bem-sucedido ao imprimir um certo padrão de dominação, mas no decorrer do processo ele próprio é transformado pelas alianças que possibilitam a incorporação dos atores não estatais, sendo o resultado geral a implementação de um novo padrão de dominação (FARIA, 1998, p. 89).

Neste tipo ideal de integração política e jurídica (moral), a transformação histórica das atividades econômicas e políticas passará pela tarefa extremamente difícil de minimizar os efeitos adversos à estratégia já debatida sob o interesse do capital. Com a apresentação de todos os pontos que possibilitam o caráter renovado de boas políticas de bem-estar no âmbito estrutural, a luta constante passa a considerar a montagem de um sistema mínimo, ou um *welfare state* de atendimento às necessidades diárias ou cotidianas das famílias.

No instante em que o Estado passa a ser encarregado pela distribuição e atendimento a um nível mínimo de proteção social, a verificação do nível estrutural da dependência do governo social-democrata ao capital tem-se uma clara expectativa de que as decisões dos capitalistas individuais no direcionamento dos seus investimentos certamente condicionam as futuras intervenções de índole social pelo Estado. Os social-democratas passam a consentir com uma hipótese de ação onde a apropriação dos lucros poderia vir acompanhada da relevância que a classe capitalista poderia conferir à inversão de investimentos na elevação da capacidade produtiva e na possibilidade da distribuição da remuneração a outros grupos.

A descrição dinâmica quanto a forma de participação das diferentes classes no interior da estrutura política do Estado possibilita conceber o sentido e a argumentação garantidos pela ativação gradualista de um padrão de prestações sociais, uma reconceituação da ideia central que gravita em torno do *welfare state*. Ao nortear as formas de intervenção do Estado rumo ao processo igualitário, Gosta Esping-Andersen salienta que “o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se

entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

A diversidade de arranjos que igualmente se espraia no contexto dos sistemas de bem-estar social passa a discernir modelos de planejamento que impulsionam os denominados "direitos desmercadorizados", com a predominância principal de ações da assistência social. Uma formatação típica desta desmercadorização amplia a observância da assistência social e a esfera protetiva dos direitos sociais mediante a respectiva necessidade, ou a comprovação da situação de pobreza destacada conforme critérios burocraticamente estabelecidos ou estatuídos para aqueles que julgam-se afastados do mercado. Seja pela prestação dos serviços, seja pelo pagamento de benefícios intermediado, pela estrutura previdenciária verifica-se uma progressiva intensificação da ação estatal e o manejo dos recursos financeiros ao atendimento do nível de compensações que o processo de acumulação do capital acarreta aos distintos estratos sociais.

Tornando-se a "desmercadorização" como forma de desenvolvimento contemporâneo do modelo de bem-estar, a segurança e os benefícios concedidos aos mais pobres colaboram ainda que indiretamente para o mesmo mercado. Isto porque não é desejo ou intenção do mercado promover divisões entre os trabalhadores inseridos ou não no mercado ou ainda o seu enfraquecimento quando comparado à opulência e ação do empregador. Contribuir para que o indivíduo diminua sua dependência entre as relações monetárias auxiliando a forma intensa de confirmação de seus direitos sociais, permite ao Estado conferir a assistência pertinente e propícia a uma desmercadorização. O *status* concernente à mais pura abertura pode constatar ou o alinhamento da desmercadorização, quando a prestação de serviços é vista "como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102). A expressão conceitual da definição de bem-estar permitiu a este padrão de desmercadorização tanto o predomínio da assistência social quanto a adoção da previdência social gerenciada pelo Estado em benefício dos cidadãos na oferta equânime dos benefícios elementares.

II.II.I Considerações sobre o desenvolvimento do Estado de bem-estar social no Brasil nos distintos estágios do desenvolvimento econômico.

Os avanços e transformações potencialmente emergentes nos padrões do exercício dos direitos e obrigações revelaram a insuficiência de uma posição caracterizadora apenas em função de seu *status* legal. No interior das linhas de pesquisa se enfatizou que a qualificação jurídica dos indivíduos marcada pela enunciação de seus direitos e deveres não acolhia distinções de gênero, classe social e com especial relevância, uma noção de *status* ocupado pelos indivíduos em sociedade. Esta moderna sistematização de direitos orientada pelas Constituições das mais diversas nações, inclusive a brasileira, não soube provocar a devida e compulsória distinção entre um comportamento juridicamente sancionado e a ampliação para um comportamento esperado pela sociedade em razão de suas tradições ou posições sociais delimitadoras de uma classe estratificada.

Fatos objetivos como a acessibilidade a direitos, renda ou educação são enaltecidos por Marshall como determinantes critérios comparativos do *status* social entre as pessoas. Na observação ou análise dos comportamentos recíprocos entre as pessoas Marshall revela que “as atitudes se originam de uma valoração ou avaliação de posições relativas que é alcançada pela avaliação ou julgamento dos fatos objetivos relevantes que são conhecidos ou podem ser observados” (MARSHALL, 1967, p. 151).

A mobilização das forças no interior do sistema de estratificação social reduz substancialmente o grau de liberdade ainda mais quando a posição dos indivíduos passa a ser condicionada pelas atitudes ou comportamentos do seu meio social. Por parte do Estado, o principal desafio constitui na promoção de um “sistema de estado”, capaz de conferir certa medida de autonomia ao indivíduo, que não os privilégios concentrados na tradição oriunda dos costumes locais acrescentados aos direitos sociais já existentes. Segundo este ponto de vista dos “sistema de estado”, Marshall observa que os “direitos de estado, no sentido rigorosamente legal, possuíam uma significância limitada e que as linhas traçadas através de uma sociedade pelas diferenças de estado eram, em geral, poucas, de modo que cada Estado constituía um enorme grupo de uma subdiferenciação” (MARSHALL, 1967, p. 154). Longe, porém dos resultados promissores que os direitos de estado poderiam permitir ao indivíduo, a autonomia e superação das posições relativas

geradas pela estratificação e política social brasileira foi marcada em seus primórdios pela utilização generalizada do conceito de seguridade social decorrente dos impactos da política econômica brasileira.

A estrutura histórica e o levantamento do caráter objetivo das áreas constitutivas da política social voltaram-se à intervenção do Estado nas áreas da previdência e assistência social, educação e saúde. Acrescentam-se a essas as políticas de habitação, saneamento ou transportes coletivos. Numa designação mais generalizada, a capacidade de adaptação do sistema de bem-estar social coincide com uma "designação positiva e ampla no campo de mecanismos de manutenção e reintegração direta e indireta de renda, conceito que pretende superar as concepções estreitas de seguro social" (CEPAL, 1989, p. 86).

Como resultado das estruturas coordenadas das políticas sociais de *welfare state*, a versão brasileira do sistema ou a organização do sistema brasileiro de proteção social não superou "essa ausência de densidade no Brasil do conceito de *welfare state* reflete, entre muitas coisas, o perfil e características adquiridas pelas políticas sociais, principalmente seus reduzidos efeitos, seus baixos graus de eficácia e efetividade sociais" (CEPAL, 1989, pp. 86-87).

Não há, desta maneira, como conceber o estudo do apreço da literatura sobre o *welfare state* trilhando-o em único ato ou análise dos estudos comparados, os quais admitem a concepção de distintos padrões e tendências de raízes ou as condições históricas próprias.

O afastamento das intenções originais do sentido do *welfare state,* no Brasil, não afasta a necessária descrição de suas distintas tipologias e a maneira como o sentido do Estado Social moldado historicamente no Brasil possibilitou uma oscilação onde o *welfare state*

> pode ser mais universalista, institucionalizado e estatizado, em alguns casos, ao passo que, em outros, mostra-se mais privatista e residual, mais generoso na cobertura, assim como na diversificação dos benefícios e serviços sociais distribuído em uns, mais seletivo e assistencialista em outros (CEPAL, 1989, p. 88).

Esta busca da formação e do desenvolvimento do sistema de proteção social torna irredutível também a montagem da proteção social refletindo o plano institucional e o papel que o aparelho burocrático-administrativo assume em suas práticas de gestão e "racionalidade política de justiça e equidade social" (CEPAL, 1989, p. 89). Sob o ponto de vista das políticas envolvidas do *welfare state*, o desafio das tipologias exercitadas no Brasil não consiste somente a uma resposta à séria iniquidade sócio-econômica, mas principalmente uma indeclinável carência por uma segurança sócio-econômica que a expansão capitalista no Brasil provocou em cada ciclo econômico verificado no século XX.

Da verificação e análise dos formatos e tipologias de bem-estar social, a literatura enuncia uma variação experimentada pelas variadas formas pelas quais a intensidade da cobertura ou uma postura de natureza privatista foi constatada na edificação de políticas do "Estado Social". Logo, as circunstâncias e dinâmicas político-partidárias culminaram na projeção do plano institucional de um complexo burocrático e administrativo de políticas sociais claramente orientadas a partir de lógicas distintas. No que concerne aos impactos observados a partir da atuação do Estado e as influências que sobre ele recaem, Sulanis Dain ressalva que

> em determinados casos e padrões foi capaz de praticamente extirpar a pobreza absoluta, garantindo uma renda mínima a todos quantos nunca lograram integrar-se via mercado e salário; em outros tem deixado relativamente a descoberto e desprotegidos os bolsões ou as camadas mais pobres da população (CEPAL, 1989, p. 88).

O financiamento e o gasto social não se associam às tendências uniformes de modelos ou ajustamentos pensados pelos governos de ideologia conservadora ou sociais-democracias. Considerado como um capitalismo de desenvolvimento tardio, as políticas sociais de bem-estar social no Brasil experimentaram taxas crescentes de elevação, sobremodo com gastos na área da saúde e com os desembolsos com o seguro-desemprego e os valores de aposentadoria.

A despeito da aplicação histórica orientada pelas obras e autores de tipologias específicas de bem-estar, uma reavaliação demonstrou-se necessária para constituir com o máximo de precisão um padrão de bem-estar no caso brasileiro. Sempre que a

proteção ao desenvolvimento e expansão da economia interferir como tendência social e cultural de uma ideologia de bem-estar social exercitada sob a égide de um modelo autoritário, a tendência à concentração e à exclusão social praticadas no avanço indeclinável da formação do Estado brasileiro faz-se presente. Torna-se premente a constatação de um regime ancorado no estudo detectado na valoração mais complexa da redistribuição dos recursos públicos e as mudanças corretamente observadas pelas forças de mercado.

Uma força suficientemente grande necessita ser direcionada para um critério inicial sobre as políticas desenvolvidas sob o manto do bem-estar social. Vivemos em um país onde a educação, habitação e a assistência social ainda não são traduzidas como direitos e sim como manifestações de beneficência. A realidade brasileira notabilizada por este modelo concentrador erguer-se numa “relação Estado-mercado, na qual o primeiro tende a alterar o livre movimento, assim como os resultados socialmente adversos do segundo” (CEPAL, 1989, p. 91). Por mais que as políticas possam ser exploradas em diversas definições coligadas ao bem-estar e aos direitos de cidadania, a natureza do Estado de bem-estar social passa a ser explicado e justificado no interior da economia capitalista contemporânea em seus distintos estágios e transformações, que influenciaram na posterior produção legislativa, como no caso do programa Bolsa Família.

Como já se disse, as transformações do Estado brasileiro e suas inovações em políticas sociais estão profundamente associadas ao panorama especificamente considerado de alguns períodos da própria história. Um exemplo desta influência econômica na formação da tipologia do bem-estar social remonta à década de 1930. A grande depressão ocorrida nos Estados Unidos alastrou-se para diversos mercados e, no Brasil, as perdas vieram com a queda no nível da renda de 25% a 30% e a elevação do índice de preços dos produtos importados em 33% (Lacerda *et al*., 2018, p. 64). O fortalecimento do mercado interno emergiu no Brasil como consequência do processo de recessão mundial, tornando necessária, assim, a realização de investimento em processo de formação de capital.

Devido à capacidade ociosa que a indústria brasileira apresentava (a indústria têxtil pode ser mencionada como exemplo deste modelo), a relação entre a produção agrícola e industrial na década mencionada demonstra efetivamente que a produção

industrial cresceu 50% no período compreendido entre os anos 1929-1937, resultando no incremento da renda nacional em 20% e a renda *per capita* em 7% (Lacerda *et al*., 2018, p. 65). Ainda que as bases técnicas e os arranjos financeiros próprios à acumulação capitalista estivessem presentes, o conhecido “Programa de Substituição de Importações” empreendido pelo Brasil como alternativa à crise não produziu bens de capital e de produção em volume suficiente para o atendimento pleno da demanda interna.

Chamou a atenção também neste período o modelo teórico de substituição de importações exercitado pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). O desequilíbrio nas relações de troca entre países exportadores de matérias-primas como o Brasil e os demais países considerados como desenvolvidos tinha como uma de suas causas diretas, uma forte desvalorização cambial com o desequilíbrio dos preços relativos de bens e serviços. Em comentário sobre os impactos de duas guerras mundiais e a Grande Depressão Antônio Côrrea de Lacerda relata que “os preços dos produtos primários normalmente se depreciavam com relação aos dos produtos industrializados obrigando os países latino-americanos a exportar um volume cada vez maior de bens para fazer frente a suas importações” (LACERDA, 2018, p. 66).

A grande impulsão geradora do desenvolvimento industrial e do fluxo de importações, porém, “voltada para dentro” marcou o avanço da industrialização no período que sucedeu a grande depressão. O que merece uma análise mais detida, é a forma como o Estado se portou como executor do projeto nacional. Algumas medidas adotadas já na vigência do Estado Novo trouxeram ao Estado sua atribuição indutora da atividade econômica. A instalação de agências governamentais de regulação, a edificação de uma nova legislação trabalhista e o movimento de expansão industrial protagonizada pelo Estado (como a construção da Usina Siderúrgica no Estado do Rio de Janeiro) transmitiram a imagem do Estado como atuante incentivador das atividades econômicas.

Nota-se sobre a movimentação legal e de natureza social, o estágio de bem-estar produzido no Brasil circunscreveu-se à criação de Institutos ou entidades de Aposentadoria e Pensões, não impedindo, porém, que outras áreas como a saúde e a educação não fossem também contempladas. As medidas legislativas que se seguiram

no período tornaram-se marcadas pelo acentuado nível de centralização perante o Poder Executivo, com fontes de financiamento notadamente institucionais e administrativas (CEPAL, 1989, p. 140).

Uma singular capacidade de aglutinação marcou a passagem de Getúlio Vargas, não apenas pela sua potencialidade e influência em relação às elites gaúchas quanto pela interação de conciliar interesses com a reformulação da ordem institucional nos anos 1930. Há de se lembrar neste período os graves conflitos oriundos das oligarquias organizadas em nível estadual e os “tenentes”, ambos grupos em ascensão perante a política nacional brasileira.

O estilo de ação política permitiu a atribuição de diversas características de Getúlio Vargas desde a etapa do governo provisório até o período do Estado Novo, compreendendo os anos de 1937 a 1945. Seu hábito de dialogar até mesmo com os adversários políticos coincidiu com a busca por uma ruptura ao ambiente eleitoral que assombrava o período da República Velha. A partir do Rio Grande do Sul, Vargas compreende que na posse do mandato de governador conduziria a “Frente Única Gaúcha”, com a incorporação de legendas oposicionistas e a aquisição de desenvoltura para um futuro desafio em face do candidato à Presidente da República Júlio Prestes (que viria a ser eleito) e ao próprio Presidente Washington Luís, deposto por Vargas pela Revolução de 1930. No decorrer dos anos que antecederam ainda o Estado Novo, Vargas utiliza de sua prerrogativa presidencial para usar seu poder conciliatório e de arbitragem em disputas não totalmente superadas pelos “tenentes” e a crescente expressão das elites regionais e o poder emergente das massas, sem contar a necessidade de Vargas buscar o respaldo político (D’ARAÚJO, 1999, p. 24).

Dificuldades não faltaram para Vargas operacionalizar metas de desenvolvimento nacional ordenado, seja em razão da oposição de interesses, ou de ideologias, ou do desafio em arregimentar com permanente consulta à hierarquia militar ou aos líderes revolucionários que compunham as lideranças regionais. O Brasil na década de 1930 apresentava complexas dimensões, como

> a expansão de aparelhos burocráticos, a racionalização administrativa, a inclusão (real ou simbólica) de atores emergentes nos centros de decisão,

> como a burguesia e o proletariado, o impulso à industrialização e ao aproveitamento de recursos energéticos, e a conversão ainda que incompleta do particularismo oligárquico em fonte de apoio aos novos interesses do centro (D'ARAÚJO, 1999, p. 25).

Ciente desta estratégia política para extração de poder, Vargas conseguiu o respaldo político para a elaboração das políticas sociais. Distante da conquista da paz social, os conflitos distributivos fizeram-se presentes por conta do crescimento da industrialização e a permanência dos entraves sobre o capital, o trabalho e os desdobramentos existentes no plano judiciário e administrativo (D'ARAÚJO, 1999, p. 45). Assumindo, portanto, a proeminência do movimento de centralização, mesmo a participação de sindicatos e a projeção de interlocutores de partidos e movimentos sociais, Vargas não se mostrou plenamente suficiente para que o sistema estatal impusesse as bases das diretrizes das políticas sociais sem a especificidade da discussão perante o Congresso. Ainda motivada pela instabilidade política decorrente do regime político ainda pendente de consolidação e a pluralidade de Constituições que marcaram o período, as políticas sociais assumiram um teor expansivo, porém, ainda fragmentado, seletivo, com características notoriamente assistencialistas e distributivistas de proteção social e até mesmo da universalidade de proteção social, como se deu nas relações de emprego com a criação da relevante legislação da consolidação das Leis do Trabalho.

O contexto geral marcado pelo aumento da industrialização e a crescente urbanização incentivou a formação da burguesia industrial e comercial, com a decorrente ampliação das classes médias e movimentos de massa pela organização sindical. A discussão sobre a capacidade do Estado brasileiro, na década de 30, de planejar ações de intervenção, significou a incorporação das políticas sociais como forma de resolver problemas mais prementes em setores específicos. Logo, durante o primeiro período do governo Getúlio Vargas, a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio interfere na ampliação da atuação estatal e modificação das funções e a área de ação de outros ministérios (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1983, p. 20).

A dimensão de tratamento a partir da correlação de forças sociais foi objeto de tratamento por Getúlio Vargas, sendo fundamental a política trabalhista com a formalização de normas como a regulamentação do trabalho feminino, dos menores na indústria, com a fixação da jornada de trabalho em oito horas para comerciários e industriários, além da sensível alteração nas bases de negociação salarial com a instituição das convenções coletivas de trabalho e as comissões mistas de conciliação e julgamento (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1983, p. 23). Torna-se evidente, portanto, o protagonismo do Estado, adequando cada vez mais as relações entre o capital e o trabalho num movimento de centralização cada vez maior das áreas sociais na esfera federal diminuindo alguns riscos que a organização da produção industrial e econômica nas mãos dos grupos oligárquicos poderia acarretar. A atuação do Estado brasileiro na década de 1930, sob influência de Getúlio Vargas, “no que tange à política social, foi basicamente de definição das regras que delimitariam as relações entre os autores no cenário social e político e de reorganização institucional, de modo a criar condições que favoreceriam o novo modelo que começava a definir (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1983, p. 34).

Expandiram-se, no Estado Novo (1930-1937), as políticas sociais orientadas aos trabalhadores urbanos, que buscavam principalmente um sentido comum para a relação Estado-sociedade num caráter cada vez mais populista propiciado à classe trabalhadora. Nestes moldes, o processo de centralização em setores, como a educação e a saúde, priorizou no primeiro caso a reestruturação do ensino; e no segundo, a reorganização institucional alinhada à gesto da saúde. Sem ferir os interesses da oligarquia rural que ainda detinha poder na correlação de forças; o governo Vargas viu-se como um globalizante nas áreas da saúde e educação “no sentido de que mostraram preocupação com a população como um todo, independentemente da localização geográfica e da posição na divisão social do trabalho” (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1983, pp. 35-36). A abertura geral para as reivindicações do trabalhador urbano ainda recebeu inequívoco destaque neste primeiro período de implementação das políticas sociais.

No período supracitado as políticas sociais tiveram características próprias do Estado Novo. Com a reconstrução dos países no período pós-guerra, Antônio Corrêa de Lacerda aponta que

> o planejamento estatal era intensamente utilizado, a tentativa de intervenção planejada do Estado no governo Dutra foi o Plano Salte, que procurava coordenar os gastos públicos nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia, estabelecendo investimentos para o período de 1949-1953 (LACERDA *et al.*, 2018, p. 69).

O prenúncio do padrão de bem-estar periodizado e marcado por uma tênue assistência social dirigida, no plano democrático, robustece a conexão entre os planos de atuação econômica do Estado e a forma como este pretende expandir ou contrair a incorporação de novas políticas sociais.

Em vista das experiências e repercussões vivenciadas na cultura do país, um conceito absorvido pela interação entre as políticas econômicas e os impactos sociais posteriores aos anos 30 do século XX pode ser convencionado em todas as linhas do poder. Cuida-se da ideia de cidadania e sua extensão, seja pela regulamentação de novas profissões ou ocupações ou pela ampliação de direitos associados às mesmas profissões. O indivíduo era considerado como membro da comunidade quando se associava ao processo produtivo e em ocupações profissionais reguladas em lei. Quanto aos rumos de uma política social emergente no período, Wanderley Guilherme dos Santos aponta o conceito de “cidadania regulada” partindo da definição de “cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal” (SANTOS, 1979, p. 75)

Seja pela via das regras constitucionais de regulação profissional e ocupações que limitaram exorbitantemente o reconhecimento à renda e aos benefícios sociais, seja pela interferência do Estado na vida econômica e na viabilização de uma ordem predominantemente capitalista, a previsão desta cidadania regulada passou a admitir um tratamento discriminatório em razão principalmente dos salários. O ponto de destaque aproxima-se da possibilidade do trabalhador receber mais benefícios na compensação previdenciária quando sua categoria profissional demonstrasse maior poder, influência e

capacidade de manejo dos recursos públicos em favor de um sistema altamente estratificado.

Dos mais variados setores sociais e do crescimento populacional intenso após a década de 1930, Wanderley Guilherme dos Santos observa que a partição profissional provocou uma desigualdade plasmada no âmbito previdenciário ainda que a universalidade da lei preserve a possibilidade contributiva da população. Destaca o autor que

> a vinculação entre acumulação – a contribuição de cada categoria profissional para o processo de crescimento, sinalizada pelo diferencial de salários – e equidade – distribuição de benefícios proporcionais à contribuição pretérita foi, assim, consagrada definitivamente (SANTOS, 1979, p. 77).

A antiga estrutura sindical brasileira e a integração do sistema da cidadania regulada criaram uma agenda de reivindicações uniformizadoras dos benefícios e distante de uma institucionalizada de repressão da época da República Velha. Ela passa a ser marcada pela acumulação industrial e a necessidade de o Estado lidar com desafios como a assistência médica e o processo de urbanização em curso (SANTOS, 1979, p. 79).

Com a correspondência entre os sistemas econômicos nos períodos históricos da sociedade brasileira, o Produto Interno Bruto (PIB) sofreu uma desaceleração entre o ano de 1962 até 1967. Fatores complementares como a inflação elevada (com taxa anual prevista em 90% em 1964) contribuíram para a formação de um quadro conflitivo entre a política e a estrutura sindical. A elevação das críticas às condições existentes da industrialização por substituição de importações acirrou os problemas em razão da pouca empregabilidade de mão-de-obra e os baixos salários pagos que impossibilitavam a formação de um mercado consumidor.

Nos anos 1960, o sinal de esgotamento e da estagnação é sintetizado por Antônio Corrêa de Lacerda ao relatar que a situação econômica

> é agravada pelas características monopolistas das empresas que se instalam na periferia subdesenvolvida, utilizando grandes montantes de capital, devido a tecnologia sofisticada, e operando com elevadas escalas

> de produção, em flagrantes contraste com a precariedade dos mercados subdesenvolvidos (2018, p. 93).

Preços elevados e a capacidade ociosa das indústrias aprofundaram a concentração de renda e a ausência de impulsos externos de desenvolvimento.

Ainda antes da ruptura democrática do Brasil, um planejamento estruturalista de natureza anti-inflacionária foi colocado em prática entre os anos de 1962 e 1963. Por meio da concentração de gastos públicos e da necessidade de liquidez, a ideia de diminuir atritos entre os campos político e sindical implicou no crescimento de 6,6% em 1962, com incremento de 0,6% em 1963 ainda perdurando a inflação na ordem de 83,25% (LACERDA *et al.,* 2018, p. 96).

Serve de reflexão, da projeção econômica do período, uma desestabilização suficientemente impactante para a condução articulada e coerente dos fundamentos econômicos. O golpe militar em 1964 revisou a forma como a acumulação industrial era concebida, sobretudo como a forma do Estado brasileiro apoiava este processo. Comprovadamente refratário à uma postura excessivamente redistributiva, o comando militar associou o populismo econômico a pressões inflacionárias e obstáculos ao processo de acumulação.

A retomada de investimentos e a plataforma de um discurso desenvolvimentista almejou não apenas a estabilidade de preços ou a redução de desequilíbrio regionais. Destinando esforços para a perseguição do equilíbrio de relações com os organismos internacionais, o trajeto desenvolvimentista buscou uma

> integração maior com os países capitalistas desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos. O Brasil assumiu assim, uma clara subordinação: tratava-se do aprofundamento do modelo de capitalismo dependente e associado, já hegemônico no país desde o Plano de Metas de JK (LACERDA *et al.*, 2018, p. 97).

Os princípios e a operação estruturante do padrão de bem-estar no período ditatorial recebem as modificações que a opção do regime militar envolveu sobre as diversas áreas da intervenção social. O questionamento elementar importa em saber como a consolidação de políticas como o Programa de Ação Econômica do Governo

(PAEG) serviram ou não para avaliar os instrumentos econômicos em favor do bem-estar e a redução das desigualdades no Brasil.

As explicações da ação política sobre a assistência social que marcou o regime militar necessitam ser compreendida a partir da observação autoritária e tecnocrática do regime de *welfare state* no Brasil da época. Neste plano, Sônia Maria Draibe avança para a constatação quanto a existência de um "núcleo duro da intervenção social do Estado", na medida em que para a autora

> arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão social que marcam definitivamente o sistema (DRAIBE, 1993, p. 23).

Faz-se necessário ressalvar que o período marcado pela ditadura militar (1964-1984) teve por base a formação de políticas sociais constituídas por uma "expansão fragmentada e seletiva e uma expansão massiva" (DRAIBE, 1993, p. 24). Pode-se extrair do destaque dado a esta forma de expansão que todas as áreas escolhidas para o desenvolvimento das políticas sociais, nem todas operaram plenamente, diante da incorporação contínua dos grupos de interesse em áreas como a habitação, onde a criação no ano de 1964 do Sistema Financeiro da Habitação figura como um típico exemplo, dado que a regra de auto sustentação do sistema e o excesso de centralização política das decisões quanto ao controle dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) culminaram em duvidosa efetividade social do programa, atendendo ao cabo, classes médias que tiveram maior valorização dos seus recursos.

Ao incluir por outro lado a "expansão massiva" como elemento estimulador das políticas sociais, Sônia Maria Draibe realça um momento de crescimento direcionado à política de massas tipicamente orientada pelo acompanhamento do binômio quantidade e qualidade com explícito privilégio ao primeiro segmento. Salienta ainda a autora que "o problema de expressões descritivas como essas é que não permitem capar diferenças particulares, quando se sabe que fragmentação, seletividade, universalismo e atenção massiva podem permear ambos os subperíodos de formas distintas" (DRAIBE, 1993, pp. 24-25). A previsão de serviços públicos e sua expansão evidenciadas no período,

descrevem, portanto, a realidade onde uma expansão massiva não é sinônimo de universalidade, mantendo por consequência a existência de critérios seletivos preconizados no setor de habitação como já observado. Consoante dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), entre os anos de 1965 e 1984 o já destacado Sistema Financeiro de Habitação produziu aproximadamente 4,5 milhões de moradias, sendo que apenas 723 mil destinaram-se às famílias de baixa renda. Critérios de seletividade e permanência de exclusão demonstra a contradição da expansão massiva.

Seguindo, assim, a proposta deste item em relacionar a gestão do sistema econômico nas distintas etapas de introdução e aprimoramento do bem-estar social no Brasil, o financiamento dos gastos sociais credencia-se como outro aspecto de notável importância.

A reestruturação do sistema econômico teve como tentativa inaugural o incentivo ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no período que restou conhecido como “Milagre Econômico”. Nesta proposta de ciclo expansivo, a implantação de um plano de metas com destaque para os setores produtivos de bens duráveis e de bens de capital coincidiu com a premissa de incentivo à presença de capital estrangeiro, investimentos diretos e empréstimos contraídos (LACERDA *et al.*, 2018, p. 104).

Patamares elevados do fluxo de capitais financeiros e comercias contribuíram para a evolução dos números de crescimento até para países subdesenvolvidos, permitindo um salto industrial e das exportações mundiais em 7,3% no período compreendido entre os anos de 1950 e 1973. Logo, os trinta anos gloriosos de toda a economia capitalista atingiu também a economia brasileira sob a influência e direção política de Antônio Delfim Neto, no governo do General Médici (LACERDA *et al*., 2018, p. 105). Inspirada por uma política monetária expansiva e orientada para o aumento do crédito para o setor privado, o período conhecido pelo milagre econômico conferiu destaque para o setor industrial dos produtos voltados ao consumo de bens duráveis e de capital. Com taxas que variavam entre 11,2% ao ano (volume de crédito disponível) a 12,6% (indústrias de manufatura) o período ocultou também uma manutenção das desigualdades, pois outros setores da economia como a agricultura verificaram baixo crescimento entre os anos de 1962-1967 (média de apenas 17% ao ano); e a indústria

de bens de consumo não duráveis contou com pouca expansão em comparação com os setores da atividade industrial. Ao sublinhar algumas das constatações decorrentes da exploração econômica durante este período do regime militar, Lacerda complementa que “a produção de alimentos básicos cresceu a taxas inferiores em relação ao crescimento da população, diminuindo a disponibilidade média de proteínas por habitante” (LACERDA *et al.*, 2018, p. 107).

Os variados índices ou níveis de desenvolvimento em setores específicos permitem associar a ação específica de intervenção estatal no aspecto social com a contribuição efetiva que os cidadãos tiveram no acesso aos serviços essenciais. É justamente neste ponto onde reside a contradição do aclamado milagre econômico. A escassez do aspecto redistributivo e igualitário foi projetada em variados dados e percentuais colhidos por institutos de pesquisa econômica como o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). Mostra-se visível, como forma de exemplo, que o salário médio dos trabalhadores do ramo da produção cresceu em porcentual inferior ao próprio salário mínimo. Entre os anos de 1967 até 1972 a oscilação do salário mínimo se deu na ordem de até 10%, abalando o efetivo poder de compra.

Entre potenciais causas explicativas desta perda do valor real no cenário dos “anos gloriosos” do desenvolvimento, certas justificativas emergiram, como o aumento da escolarização dos assalariados de maior renda e sua respectiva participação no cenário produtivo. Verdadeiramente, porém, o cenário era diverso, pois Lacerda já constata que o dinamismo da acumulação se prende ao salário real e que, por assim dizer, as famílias ricas e abastadas tinham acesso às profissões mais remuneradas. O autor ainda conclui sobre esse assunto que “no milagre, período intenso de crescimento, todos os salários deveriam ter subido, o que não ocorreu em função do cerceamento das atividades sindicais e políticas”. (LACERDA *et al.*, 2018, p. 111).

O governo central assumiu bases nítidas de centralização do poder de decisões com indiscutível exercício do controle financeiro e o afastamento dos estados e municípios em suas respectivas práticas de intervenção social. A ampliação causal entre renda da população e a oferta de serviços essenciais foi igualmente constatada já na década de 1970. Desta proposta de análise é possível inferir que a produção de riqueza

é efetivamente promotora da redução da pobreza, sendo que, paralelamente, os serviços essenciais assumem uma condição primordial na conquista da igualdade de resultados concretos de bem-estar.

Uma das implicações diretas compreendidas na contradição social decorrente do milagre econômico passa pela expansão da oferta de bens essenciais como acima evidenciado. Neste plano, Marta Arretche reproduz dados estatísticos colhidos a partir deste desenvolvimento econômico desequilibrado e indicativo do percurso disforme que as condições de bem-estar apresentaram nas diversas regiões brasileiras. A mesma autora destaca por exemplo que

> a região Sudeste, em particular o Estado de São Paulo, era bem mais servida nos anos 1970 e caminhava para a universalização já nos anos 1980; a expansão da cobertura em direção à universalização ocorreu, em segundo lugar, nas regiões Sul e Centro-Oeste (ARRECHTE *et al.*, 2015, p. 197).

As condições essenciais de vida para o ser humano reproduzidas sob a forma dos serviços essenciais básicos sobrevieram para as regiões Norte e Nordeste em um contexto onde as demais regiões do território nacional haviam avançado em direção à universalização de suas políticas sociais.

A opção da equipe econômica pelo incentivo da acumulação capitalista voltada às taxas de lucro exorbitantes, seguida da compreensão dos salários dos trabalhadores, trouxe a insuficiência dos planos e ajustes econômicos em diminuir a dependência brasileira dos bens importados.

Mesmo que o aumento da demanda por trabalhadores significasse uma possibilidade de aumento dos salários, a movimentação inflacionária oriunda da pressão sobre os preços e a escassez de produtos essenciais como alimentos e matérias-primas conduziram a economia brasileira do período militar para uma projeção de alta do custo de vida medido pelos institutos de pesquisa. Já na década de 1970, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) verificou que a repartição pessoal da renda no Brasil apontou uma concentração da renda na ordem de 47,8% da camada da população 10% mais rica e de 14,8% da renda concentrada pelos 1% mais ricos.

Outro relevante instituto de pesquisa, o DIEESE apurou que o crescimento dependente do Brasil em relação às importações levou a uma inflação que no ano de 1974 alcançou o índice de 26,1% devido, especialmente, ao impacto dos preços no setor de serviços e o déficit na balança de transações por conta dos índices de participação das importações na oferta de bens de capital (LACERDA *et al.*, 2018, p. 114).

Com as bases de avaliação e o elenco de prioridades fixados pela ditadura militar nos planos nacionais de desenvolvimento econômico, sobretudo nos setores de produção de bens de capital e de bens intermediários, as políticas econômicas do período militar beneficiaram principalmente as regiões Sul e Sudeste.

As altas taxas de pobreza que estruturavam o território nacional revelaram que a maioria das cidades era habitada por uma camada da população considerada pobre. Esta desigualdade de riqueza apreciada entre os municípios sinalizava também para um aumento da desigualdade territorial quanto à concentração de pobres. Em ambos os casos, porém, a trajetória da desigualdade avaliada pelo Coeficiente de Gini reflete que a desigualdade de Produto Interno Bruto (PIB) *per capita,* nos municípios, diminuiu de forma incipiente, de cerca de 0,494 para 0,403 (ARRECHTE *et al.*, 2015, p. 197). Esses dados retratam, portanto, que na década de 1970 quando o plano econômico projetado pelos teóricos do “milagre” buscou seu auge, a menor desigualdade na concentração de pobres é justificada por sua expansão massiva e presença em todo o território nacional. Com a passagem para os anos 1980, a desigualdade territorial passou a ser analisada como produto da ação “desenvolvimentista” patrocinada pela intervenção estatal. O desequilíbrio em desfavor das regiões Norte e Nordeste quanto a desigualdade territorial da concentração de pobres indica uma situação de heterogeneidade das trajetórias de cada região. Em síntese, Marta Arretche identifica que “a queda da desigualdade foi mais intensa na região Sudeste possivelmente devido ao fato de que os ganhos de produtividade dos pobres da região Sudeste foram mais intensos dos que os da região Norte e Nordeste” (ARRECHTE *et al*., 2015, p. 202).

Uma conclusão preliminar ainda possibilitada pela leitura mais amplificada pela própria autora do período que se inicia em 1970 (regime militar) até o ano de 2010 concilia a sistemática redução do percentual dos pobres nas regiões brasileiras (considerando-

se também que parte deste período recebeu a influência do programa Bolsa Família). Novamente, porém, Arretche constata que

> de um ponto de partida caracterizado pela baixa desigualdade territorial em 1970, chega-se em 2010 a uma situação de alta desigualdade territorial: as mais altas taxas de pobreza estão concentradas na região Nordeste e em parte das regiões Norte e Sudeste (ARRECHTE *et al.*, 2015, p. 204).

Uma mudança fundamental consolidada nas opções de política econômica indicou uma reconstrução material nas condições de provisão e expansão do Estado de bem-estar no período da ditadura militar. Com os variados cenários prospectivos do bem-estar social e os benefícios concedidos à população, Kerstenetzky salienta a unificação e sistematização dos serviços da seguridade social moldando a estrutura estatal centralizadora da gestão. Além da despolitização e exclusão de pressões sindicais ou outras formas de controle social, Kerstenetzky pondera que “a governança do esquema previdenciários é profundamente alterada, agora com a gestão exclusiva pela burocracia governamental após a exclusão de representantes de empregados e empregadores” (KERSTENETZKY, 2012, p. 201).

A centralização estratégica destas decisões previdenciárias culminou num cenário prático de cortes universalizantes de acesso à seguridade ao trabalhador rural, não apenas pela ausência do viés contributivo do financiamento do benefício (transferindo ao consumidor de produtos de origem agrícola o recolhimento de imposto sobre a comercialização) como também por meio de uma estipulação irrisória em meio salário-mínimo para o trabalhador rural, diferenciando-o prejudicialmente em comparação ao trabalhador urbano e sua rede mais bem servida e de acesso aos bens essenciais (KERSTENETZKY, 2012, p. 202).

Um aparelho estatal centralizado, no plano educacional, surgiu como aspecto de semelhante relevo prático da engenharia social do período da ditadura militar. De fato, a partir da relação fixada entre a escola pública e a escola privada, o que se presenciou foi a ênfase atribuída a uma reorganização educacional que privilegiou o ensino profissionalizante básico e secundário, bem como a extensão da obrigatoriedade e extensão da gratuidade do ensino compreendendo a faixa etária entre 7 a 14 anos

(KERSTENETZKY, 2012, p. 204). Principalmente pelo modo de operação observado neste sistema de aceleração da economia com a precarização dos serviços essenciais, o clientelismo marcou a política social na área da educação. Uma vez que a distribuição de recursos dava-se na esteira da dependência e influência dos grupos de interesse junto ao governo central, o avanço dos indicadores nesta área passou por dificuldades de cobertura como enuncia Kerstenetzky: “a massificação da clientela do ensino público sem a proporcional ampliação da provisão provocou queda da qualidade e deserção da classe média em direção a um revitalizado segmento privado” (KERSTENETZKY, 2012, p. 204).

Enfim, a deterioração da qualidade do ensino aliou-se a outros fatores como o ínfimo investimento público no sistema e a declarada preferência pelo ensino profissional ao invés da preferência por práticas que diminuíssem a evasão escolar ou superasse dados igualmente insuficientes de integração da população universitária ao ensino público, dado que ainda no final dos anos 70, estima-se que entre 3% ou 4% da população alcançava este patamar do sistema de ensino brasileiro (CEPAL, 1989, p. 124).

Vale a pena sublinhar como aspecto visível e conclusivo das características gerais de padronização do sistema de bem-estar no período pós-1964 que a posição ocupacional e o nível de renda conquistado pelo indivíduo coincidiram com a distribuição de riquezas pretendida pela intervenção estatal apreciada no mesmo período. Preliminarmente, o que se constatou foi a excessiva seletividade dos grupos sociais beneficiados por ações do Estado, as quais por um lado poderiam em tese sugerir eficiência no controle dos gastos. Ocorre que, como marca do clientelismo já comentado neste item, apenas alguns grupos sociais socorreram-se de deduções fiscais nas áreas de educação e saúde e, principalmente, na regressividade contributiva das empresas para o custeio da previdência.

Posicionando-se, então, as classes média e alta como as parcelas da sociedade prestigiadas com a soma dos benefícios ofertados pelo Estado no período ditatorial. Sobre a explícita orientação implementada e sustentada pelo Estado brasileiro no período, Kerstenetzky destaca que as camadas sociais mais privilegiadas desenvolveram “um padrão de consumo semelhante ao dos estratos equivalentes em países

desenvolvidos, o que de certo modo garantiu sua aquiescência política até pelo menos os anos 1970” (2012, pp. 207-208).

Entrecruzando-se, assim, a força e a vontade política do grupo dominante em todas as fases de implantação de planos de desenvolvimento econômico entre os anos de 1964-1984 houve uma fase de intensa estatização da economia brasileira com insuperáveis encargos decorrentes das despesas correntes, déficit público e elevado endividamento interno. O crescimento da dívida externa e o custeio dos juros a partir dos títulos públicos negociados neste período serviram, portanto, ao atendimento exclusivo do sistema financeiro oligopolizado no Brasil, que muito se beneficiou dos efeitos nefastos da inflação. Esta acumulação de lucros das grandes empresas ainda no início da década de 1980 beneficiou a especulação financeira

> articulando e soldando os interesses do capital produtivo com o capital especulativo. Por consequência, em momentos de queda no acréscimo econômico ou em situações de dificuldade em setores específicos, essas empresas apresentavam resultados financeiros maiores que os resultados operacionais (LACERDA *et al.*, 2018, p. 142).

A incapacidade e a saturação desse sistema fragilizaram-se conjuntamente com a inexistência de uma abertura democrática, a realização e materialização de um “mínimo social” ampliado a todos os cidadãos. A redemocratização e a arquitetura de um novo modelo econômico sustentado numa nova Constituição trouxeram novos horizontes ao panorama do bem-estar social no Brasil.

Vista em seu conjunto, as políticas econômicas promovidas nos anos 1980, concentraram-se na compreensão da redação existente entre a inflação e a moeda. Recessão e inflação competiam no mesmo espaço das relações e trocas econômicas de tal maneira que o fenômeno da estagflação marcou economias como a brasileira neste período. A extensão dos efeitos da estagflação para o processo distributivo foi muito além de sua explicação convencional alardeada no período onde a expansão da economia provocada por altas taxas de investimento conduzia uma ascensão da demanda por produtos e, portanto, trazia por consequência a elevação do nível geral de preços. Além da visão convencional da inflação com mobilização teórica alicerçada na proposta monetarista de Keynes, autores como Ignacio Rangel enxergavam a inflação sob um viés

alternativo e exercitado por vezes no poder de monopólio que grandes empresas praticavam no mercado e que resultavam na manutenção de níveis elevados de lucro destoantes da acomodação da demanda exigida.

Cabe ainda registrar que a manutenção de uma inflação alta, independentemente do nível de demanda dos produtos, deparou-se com um estágio de complacência e passividade do Estado. Sua concordância com as transformações que levaram à instalação de um capitalismo oligopolista e tecnocrático carregou semelhante concordância com outro efeito constatado no período, qual seja "a defasagem nos aumentos de preços das empresas , o que levava ao repasse automático dos aumentos de custos para preços, independentemente da demanda" (LACERDA *et al.*, 2018, p. 154). Em complemento ainda no percurso investigativo das causas da estabilidade da inflação e o repasse contínuo dos aumentos dos custos pata os preços, Antônio Corrêa de Lacerda acrescenta que a

> inflação inercial torna-se, assim, o resultado do conflito distributivo entre empresas, capitalistas, burocratas e trabalhadores para manter sua participação na renda. Com a indexação informal, realizada por reajustes defasados ou assíncronos, os preços relativos são continuamente equilibrados e desequilibrados (LACERDA *et al.*, 2018, pp. 155-156).

O contexto político vigente não garantia plenamente a estabilização ou o aporte de solução econômica palpável para uma indexação da economia que, ao menos informalmente, já se mostrava preponderante. Diante da ausência de ponto de equilíbrio para os preços relativos, os agentes econômicos oligopolistas vangloriavam-se da resignação da população diante do quadro de alta inflação e praticavam o aumento de preços a qualquer prévio acordo e sem necessariamente justificativa desse aumento pelo aquecimento da demanda. O controle dos preços a partir das empresas oligopolistas pela administração pública passa pela mesa do Poder Executivo como medida concreta para evitar uma hiperinflação já incubada no Brasil.

Paralelamente à crise desencadeada pelo fenômeno inflacionário, os ajustes fiscais promovidos na economia brasileira nos anos de 1980 não contemplavam o sentido pleno da retomada do Estado Democrático de Direito. Com o início da abertura e da respectiva revitalização do retorno à democracia, uma reforma do processo eleitoral

brasileiro no ano de 1985 com a possibilidade da incorporação do direito ao voto aos analfabetos revelou um estarrecedor contexto de desigualdade descortinado pela alteração da Constituição Federal, em 1967, após um recadastramento promovido pelo Tribunal Superior Eleitoral. Sobre a extensão do sufrágio aos analfabetos Figueiredo, Chibub e Limongi assinalam que “dos quase 70 milhões de eleitores registrados, 9,72% se declararam analfabetos, impressionantes 30% afirmaram simplesmente saber ler e escrever e 28% declararam ter ensino fundamental incompleto” (ARRECHTE *et al.*, 2015, p. 37).

A composição do eleitorado brasileiro no processo de abertura democrática retrata o agravamento e fragilidade financeira do setor público e os benefícios fiscais até então concedidos foram, em sua maioria, apenas para as empresas privadas. O considerável percentual de analfabetos e a baixa escolaridade dos eleitores confirmaram o controle das elites e a centralização política e fragmentada na estruturação das políticas sociais ao longo de um período ditatorial que vivenciava agora o seu declínio. A reivindicação da soberania com a transição para a democracia foi explicitada por Behring e Boschetti ao exaltarem o papel dos movimentos operário e popular com sua resistência às políticas sociais iníquas desenvolvidas. Dentre os eixos motores da nova Constituição, as autoras apontam a “reafirmação das liberdades democráticas, impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; e reforma agrária” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 141).

A previsibilidade das regras econômicas exercitadas no ano 1980 decorreram da afirmação sobre a inevitabilidade de uma abertura econômica que pudesse minimizar os prejuízos à balança de pagamentos e os rotineiros déficits em conta corrente. A participação dos países estrangeiros culminou com estratégias de livre comércio, melhorando a qualidade de vida e a eficiência em investimentos e uso racional dos fatores de produção. Uma proposta de redução tarifária, seguida da eliminação dos mecanismos de controle quantitativos e burocráticos sobre as importações, buscou a efetividade do funcionamento da reforma comercial em andamento.

Com a intensificação reducionista de alíquotas que recaíam sobre a importação, houve a abertura da economia brasileira a partir dos anos 1990, eliminando as barreiras

tarifárias ou fazendo uma sensível redução. Em 1995, por exemplo, a tarifa média de importação atingiu 13% ante uma média de 41% verificado no ano de 1988. É claro que uma gradativa, mas substancial elevação ocorrida em alguns segmentos industrias como bens de capital, ou ainda para compensar a exclusão praticada de listas de produtos, como gêneros alimentícios de primeira necessidade, matérias-primas para sua produção ou componentes e produtos intermediários utilizados para fabricação de máquinas no Brasil, como enunciava a Lei nº 8.032/1990.

Diante da necessidade brasileira de obter superávits comerciais, o estímulo às exportações cobrou uma reestruturação e um ajuste das empresas brasileiras. Por mais que o avanço tenha sido observado em setores da indústria pesada (produção de matérias-primas e máquinas-ferramentas), outros setores mais intensivos em mão-de-obra ou recursos naturais sofreram uma redução (LACERDA *et al*., 2018, p. 64). Levando ao estudo técnico das consequências da estratégia econômica no início dos anos 1990, Lacerda observa que

> durante a década de 1980, grande parte dos setores da economia brasileira encontrava-se em atraso tecnológico em comparação com os padrões internacionais. Esse atraso se manifestava tanto na obsolescência das máquinas e equipamentos quanto nos métodos administrativo-gerenciais e nas relações capital-trabalho (LACERDA *et al.*, 2018, p. 183).

O incremento tecnológico possibilitou maior disponibilidade de bens e serviços, com preços competitivos, porém, com consequências sensíveis nas condições e no volume do emprego. Contando com a variação de parâmetros ainda no tocante aos aspectos da competitividade, produtores locais contaram com dificuldades adicionais nesta adaptação diante dos concorrentes internacionais. Discrepâncias eram identificadas em parâmetros como tributação, juros elevados, infraestrutura precária e burocracia prejudicial ao desenvolvimento esperado (LACERDA *et al.*, 2018, p. 183).

Um desafio a mais, portanto, foi depositado ao governo brasileiro, pois a estagnação dos níveis de produção provocou uma elevada capacidade ociosa em segmentos industriais voltados aos bens de capital. Apesar dos inúmeros avanços que a Constituição de 1988 trazia para a concretização dos direitos fundamentais e a

conservação da política social, o Estado viu-se também com o dever de manutenção da competição no próprio capitalismo.

Foi por meio do “fundo público” que o Estado contribuiu para a circulação do capital, instrumentalizando seu apoio na forma de títulos públicos e políticas de incentivo e subsídios. O papel do fundo público é explicitado por Francisco de Oliveira ao advertir que “o fundo público é decisivo na formação da taxa média de lucro do setor oligopolista, e pelo negativo, pela sua ausência, na manutenção de capitais e capitalistas no circuito do setor concorrencial primitivo” (OLIVEIRA, 1997, p. 133). Distintas frações do fundo público passam a ser exploradas por este critério de análise pelo circuito dos oligopólios numa ponta e o circuito dos capitais primitivos em outra ponta. Francisco de Oliveira realça a criação e amadurecimento de uma “relação de cada capital em particular com o próprio fundo público”, trazendo como consequência uma representação paradoxal na medida em que a taxa de lucro do capital particularmente considerado eleva-se sem que se aprimore o ganho de rendimento do fundo público, subestimando a riqueza total do país e as propostas de redistribuição das riquezas.

O manejo do fundo público pode ser reconhecido como um dos ativos centrais do Estado brasileiro sob o âmbito de influência de segmentos empresariais inseridos em ramos especiais de reprodução, ou ainda “recortes como prioridades nacionais de segurança”, pesquisa de ponta, programas especiais de produção e inúmeros outros” (OLIVEIRA, 1997, p. 28), considerados como potenciais usuários do fundo público para sua expansão.

No Brasil dos anos 1990, em conjunto com os Planos Collor I e II, a matriz de uma nova política industrial reconheceu a expansão da capacidade produtiva de forma contrária aos estímulos à modernização e à reestruturação. Por meio da política de “Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior” uma integração competitiva foi posta à prova, desassociando o financiamento da expansão e produção das outrora políticas setoriais, vinculando a abertura às linhas de crédito e financiamento à adoção de programas de qualidade, crescimento tecnológico e mão-de-obra (LACERDA *et al.*, 2018, p. 189).

Não há dúvida que a iniciativa brasileira de delegar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social a gestão da política de desestatização

compreendia a participação maior do capital privado no financiamento da modernização industrial. Ocorre que, como enunciado por Francisco de Oliveira, o fundo público usufruído pelo capital particular, opera na verdade como um “anticapital”, inserindo o fundo público como um antivalor, pois perde sua capacidade de autovalorização. Reportando-se ao circuito da mercadoria proposta por Marx, Francisco de Oliveira destaca o antivalor não como uma quantidade de moeda, pois esta “tem como oposição interna, a fração do fundo público presente nos resultados da produção social que se expressa em moeda, mas não é dinheiro” (OLIVEIRA, 1997, p. 33).

Ao se apresentar a noção e a utilidade do fundo público, o conceito de realidade do capital e força de trabalho são readaptados, dado que os enfoques de investimento projetados pelo BNDES na descrição da política industrial dos anos 1990, no Brasil, estipulam exatamente a posição ocupada pelo fundo público como fonte de financiamento e acumulação do capital particularmente considerado.

Ao acreditar que as iniciativas e programas de restruturação e racionalização empresarial priorizariam a diminuição das desigualdades sociais presentes nas regiões brasileiras, os formuladores da política econômica despertaram inusitados desdobramentos, em especial na maneira como o fundo público colocado a serviços dos setores industriais oligopolistas foi utilizado para adequação das empresas aos eixos de investimento do programa.

Somente a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) constatou, no ano de 1992, que o setor industrial eliminou 278.467 empregos no ano. Já em 1993 o cenário de contração do segmento contabilizou a criação de 4.098 postos de trabalho (LACERDA *et al*., 2018, pp. 189-190). Este movimento de pequena expansão do número de empregos contradiz veementemente a combinação intentada da nova política de buscar na iniciativa privada uma projeção de parceria para a redução das desigualdades e a redefinição do papel interventivo do Estado.

Os ajustes industriais referiram-se, em resumo, no que realmente importa para o capital: garantir sua reprodução sociometabólica lastreada na implantação de programas de qualidade e produtividade com explícita concentração e privilégio aos produtos realmente competitivos, reduzindo sua diversificação com a modernização dos processos produtivos. Por óbvio que neste ambiente a manutenção dos empregos, o

aperfeiçoamento da mão-de-obra e o compromisso de atendimento às oscilações da demanda interna foram relegadas a outro plano, diante da perseguição das grandes empresas do setor industrial buscarem elevar seus ganhos não operacionais com o auxílio do fundo público.

Uma postura assertiva das empresas diante de seus objetivos organizacionais levou à reestruturação dos processos administrativos com a ênfase em dimensões não apenas de operários como também de profissionais ocupantes de cargos de direção. Como partes integrantes desta reestruturação mais ampla na indústria, a especialização da produção acompanhada da necessidade de abertura do mercado externo e da competição internacional embasaram a complementação da divisão do trabalho com a introdução de características como a desverticalização e a terceirização. Lacerda descreve os resultados provenientes destas características ao relatar que “as empresas passaram a se especializar e a se concentrar em suas atividades principais, encerrando atividades de plantas e linhas produtivas secundárias” (2018, p. 191). Ademais, outro traço característico apontado pelo mesmo autor implica na aquisição que as empresas fizeram junto a outras formas de serviços que outrora eram supridos por elas mesmas. Diversas atividades mais intensas da mão-de-obra como como limpeza, vigilância, transporte, cozinha, manutenção de equipamentos foram terceirizadas justamente como proposta da orientação refulgente dos novos processos produtivos.

Nesta conjuntura associativa entre a reprodução do capital e a força de trabalho e o modo inquestionável do Estado no remanejamento de recursos do fundo público, o que o Estado brasileiro presenciou na realidade foi uma preocupante vinculação do fundo a certas finalidades que não guardam correspondência imediata com sua reflexão original. Ao contrário, o fundo moldou-se mais como instrumento de política econômica anticíclica “permanente e insubstituível”, afastada, assim, de formas equânimes de regulação e distribuição normalmente esperadas. Como fruto de um projeto alternativo de uma tendência já evidenciada por Marx acerca da taxa de lucro, Francisco de Oliveira argumenta que o “fundo público comparece como viabilizador da concretização das oportunidades de expansão, em face da insuficiência do lucro frente ao avassalador progresso técnico” (1997, p. 34). A constatação e o percurso teórico evidenciado acirra, portanto, a compressão dos salários e as dificuldades de reprodução do capital,

legitimando, assim, ao fundo público agir por meio de programas de transferência de renda, porém, bastante inferiores às reais necessidades, dado que sua volumosa parcela já é destinada para a declarada formação do capital particular das empresas.

A defesa feroz dos interesses particulares e corporativos das empresas, representado ainda pela frente expansionista foi exemplificada pela política de industrialização fomentada pelo BNDES com a utilização do fundo público. Sua sujeição ao movimento de perdas e ganhos do capitalismo, faz do fundo público um amparo na gestão cotidiana de um capital "adicional e líquido", geralmente na forma de capital monetário (BEHRING, 2009, p. 163). Uma vez que as empresas buscam sempre a geração da mais valia, o que se nota é a forma pela qual o processo de rotação do uso de fundo público no Brasil, no decorrer dos anos 1990, permeou de um lado o investimento à acumulação das classes sociais já predominantes e de outro aprofundar mais o papel dos trabalhadores enquanto participantes do processo de rotação, agora como consumidores (BEHERING, 2012, p. 164).

Qualquer investimento em sociabilidade ou fundamentação do Estado de bem-estar social resta por prejudicado neste período diante de uma reviravolta à desregulamentação plena com estímulo aos pressupostos capitalistas de acumulação. Referida concepção sobre a base especulativa e retirada da autonomia do fundo público para atendimento dos interesses da força produtiva recebeu a seguinte consideração de Elaine Rossetti Behring:

> O fundamental nesse momento é sinalizar que essa dinâmica da política social articula-se à questão da rotação, mostrar as contradições que esse projeto desencadeia e de como o fundo público convertido numa forma de política social hoje faz parte do processo ampliado de reprodução social (BEHRING, 2009, p. 164).

As intervenções do Estado com o suporte do fundo público passam a seguir os fluxos e diretrizes do mercado, bloqueando uma de suas essenciais finalidades de introduzir formas e políticas de acessibilidade dos cidadãos às garantias por eles conquistadas no percurso da redemocratização. Trazendo o papel do Estado para o interior do circuito da produção, o que se presenciou foi a existência de uma correlação de forças que se mostraram uma vez mais desfavoráveis à maioria da população carente

de uma proposta básica para manutenção de sua dignidade. Concluindo pela verificação de uma guinada conservadora e neoliberal, sobretudo na formatação dos princípios garantidores da democracia recém estruturada pela Constituição de 1988, Behring reforça novamente que,

> por meio da política social o Estado realiza compras, contrata força de trabalho, pagando seus salários, transfere renda e até contrai dívidas em seu nome, a exemplo de empréstimos internacionais brasileiros que são contraídos, para objetivos específicos da política social e que aparecem nas contas das políticas sociais brasileiras (BEHRING, 2009, p. 177).

Com intensa influência do movimento neoliberal, a estruturação da esfera pública não tolheu ou deixou de regular a ampliação da cobertura das políticas sociais. Contudo, a consequente adaptação de padrão de bem-estar social no período que se seguiu à redemocratização vai muito além da imposição e das vontades de uma burguesia hegemônica pertencente aos grupos oligopolistas. Na democracia representativa, a proeminência de grupos e movimentos sociais de defesa e de direitos pode significar uma aversão à força autônoma e excludente que o mercado é capaz de trazer, justificando, assim, o apoio às medidas de bem-estar que inaugurem um perfil social-democrata no Brasil.

Enxergar os desígnios da social-democracia passa ao largo de uma visão superficial sobre a forma como o Estado de direito possibilitou o desencadeamento dos direitos fundamentais. A discussão, como já antecipada por Francisco de Oliveira envolve a eficiência ou não de uma intervenção ou ainda a fusão deste mesmo Estado e capitais monopolistas, atualmente, com cada vez mais dificuldade de realização de sua taxa de lucro. Consoante as palavras de Oliveira, “a crítica neoliberal significa que o Estado se transformou num agente econômico com a mesma racionalidade dos agentes privados, com o que a diferença qualitativa da “intervenção” perde todo o sentido e eficácia” (1997, p. 150).

Um dos aspectos centrais da dialética da social-democracia, como expressão da contraditoriedade de utilização do fundo público para formação da sustentação da produção e da reprodução do valor (perseguição das mais-valia junto a força de trabalho e lucro diante da insuficiência da reprodução do capital pelas empresas) e o

aprofundamento dos processos de bem-estar social, destaca-se pela maneira como as economias neoliberais prosperaram em transformar ou converter um Estado austero, presente e centralizador das decisões políticas e de investimento em um Estado enxuto, mínimo e relativizado. A constituição de uma esfera pública num cenário como este eleva o Estado a um patamar de um promissor "agente teórico", como um desdobramento do sistema capitalista incapaz de produzir e realizar os objetivos de distribuição igualitária de riquezas.

Com a supressão dos espaços de negociação espalhado na reestruturação da ideia de classes sociais, o enfoque da social-democracia imprime e fixa o deslocamento da luta de classes para a delimitação de funções para a classe média e suas novas relações sociais de produção. Persiste como fato crucial deste posicionamento do Estado de bem-estar social, novamente, o entendimento de Francisco de Oliveira, pois

> diluem uma única razão de Estado, substituindo-a pelas razões particulares que ligam o fundo público a cada movimento ou a cada capital, ou a cada condição específica de reprodução social, incluindo-se aí a reprodução da força de trabalho e a sociabilidade geral (OLIVEIRA, 1997, p.43).

A rigor, portanto, a condução da social-democracia brasileira alicerçou-se na reforma democrática já apontada a partir do texto da Constituição Federal de 1988 acompanhada da critica que Behring e Boschetti assinalam como uma "espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital" (2009, p. 151). Um movimento de modernização conservadora acrescido da proposta de limitação das ações de promoção ao bem-estar social diante do controle ainda presente dos setores oligopolistas moldou o ímpeto reformista do Estado brasileiro. Em determinados setores, Behring e Boschetti afirmam que as medidas "fizeram com que o país evoluísse de forma inercial e em outros, o fizeram permanecer no mesmo lugar ou até mesmo andar para trás, se pensarmos nos critérios de Florestan Fernandes: a ruptura com a heteronomia e com o drama social" (2009, pp. 151-152).

O conteúdo reformista empreendido pelo governo federal foi capitaneado de maneira mais acelerada por Fernando Henrique Cardoso, apoiado também por uma coalização de centro-direita que encampou a tese de um Estado que necessitava

urgentemente de reformas estruturais, profundas, que pudessem corrigir falhas de gestão, tornando-as mais eficientes diante de uma proposta de redução de custos. Esta redefinição reformista do Estado encontrou na criação de um amplo programa de privatizações uma saída para promover a atração de capitais, redução do volume da dívida externa e interna, aprimorar o processo produtivo de forma a atingir critérios de eficiência estabelecidos internacionalmente.

Principalmente marcado pela realização e implantação de reformas, Fernando Henrique Cardoso necessitava, na verdade, distanciar-se de modelos de desmantelamento dos bens públicos que repercutissem na queda acentuada de arrecadação. Manter o interesse público mesmo com as privatizações, garantir a eficácia e a transparência deste processo regulatório de serviços de interesse de toda a população são algumas das preocupações de FHC.

Nesse contexto, não há como dissociar a presidência de Fernando Henrique Cardoso do pressuposto de aplicação em nível local de “fórmulas liberais” não apenas com a projeção dos programas de privatizações, mas também pela luta em face da elevada inflação, a qual em 1994, ano do início do primeiro mandato de FHC contava com a média de 2.951,63%, conforme dados do Índice de Preços ao Consumidor – IPC. Já em 1998, a mesma inflação alcança a média de 3,21% conforme medição do mesmo índice.

A prioridade pelo combate à inflação agrada sem dúvida aos investidores que visualizavam no acesso de ativismo estatal uma das razões para o não desenvolvimento de setores como a indústria ou a inserção do Brasil nas grandes economias mundiais. O recorte crítico depositado à compreensão política de FHC sobre o Brasil e os rumos que sua presidência pretendiam tomar contradizem o discurso sociológico empregado pelo próprio FHC, como pondera Bernardo Sorj ao dizer que o “papel histórico da presidência de Fernando Henrique Cardoso consiste em ter suprimido a inflação e implantado as bases de um novo modelo de desenvolvimento frente a qual a sociedade não apresentava outras alternativas” (SORJ, 2001, p. 124). O governo FHC tinha conhecimento sobre a iminente necessidade de resgate das condições mínimas de vida e das políticas sociais incubadas pela Constituição Federal de 1988. Contudo, sua postura de hegemonia do espaço político a partir das propostas de políticas orientadas

por uma elite intelectual que compunha seu governo e cuja manutenção de relações com outras nações e economias desenvolvidas não incluíram os “vários setores organizados das classes populares” na possibilidade de um diálogo direcionado ao interesse mais gerais (SORJ, 2001, p. 118).

Considerando o projeto intelectual do presidente FHC, consistente em respeitar a ordem constitucional, cumprir a lei e construir bases sólidas para o desenvolvimento macroeconômico, contribuir para interpretação e adaptação do presidente aos fundamentos da proteção social diante dos interesses das classes dominantes e das elites intelectuais do Brasil. Assim, o presidente em seu mandato desbravou e superou posições por ele próprio defendidas e estudadas, em particular quando tratou ao longo de sua carreira como sociólogo de temas como a “globalização de empresas públicas, do patrimonialismo do Estado, das novas tecnologias, do enfraquecimento do proletariado industrial e, particularmente do fim do comunismo”(SORJ, 2001, p. 121).

Ocupando, portanto, o projeto societário contemporâneo bem como as alternativas que a geração atual esperava na realização de um modelo de desenvolvimento que inserisse o Brasil no mercado internacional, FHC permite que uma perspectiva crítica se deposite sobre seu governo, indicando, por consequência, a existência de duas tendências no “núcleo de poder associado ao presidente, uma de caráter neoliberal-fundamentalista e outra liberal desenvolvimentista” (SORJ, 2001, p. 120).

Despontando finalmente para a opção de concretização de um programa liberal, com reconhecimento da insuficiência estatal em prover todas as políticas sociais ou mínimo de condições de vida para um amplo contingente da população em situação de extrema pobreza, é possível afirmar, conforme o pensamento de Bernardo Sorj uma paradoxal constatação no governo FHC. Cuida-se da sedimentação de condições de governabilidade para um governo futuro de oposição de esquerda, “na medida em que aplicou políticas de estabilização e realizou reformas que seriam travadas pela base de sustentação sindical do PT e às quais dificilmente poderiam, em maior ou menor intensidade, furtar-se” (SORJ, 2001, p. 124). As reformas de Estado gestadas no governo FHC favoreceram então a eficácia e transparência de sistemas de controle e regulação, que indiretamente nortearam a disciplina fiscal e projeção de mecanismos mais rígidos

na construção de políticas sociais herdadas pelos governos PT – Partido dos Trabalhadores.

Em seu início, o Programa Nacional de Desestatizações – PND voltou suas ações à alienação de indústrias e empresas estatais produtivas, outrora concentradas sob o poder do Estado, por força do interesse relevante para o desenvolvimento. No início da década de 1930, empresas nos ramos de siderurgia, fertilizantes e petroquímicas despertaram maior interesse gerando receitas de US$ 4 bilhões de dólares (LACERDA *et al*., 2018, p. 192). O aumento do número de privatizações recebe, a partir de 1995, novos segmentos em serviços públicos para a iniciativa privada. Logo, transportes, energia elétrica e telecomunicações foram incorporadas como objetivo do programa, como forma primordial de arrecadação seguido da nítida melhora da qualidade dos serviços que a desestatização poderia trazer. A natureza e a envergadura do programa possibilitou ao longo de mais de uma década chegar ao ano de 2002 com 68 empresas privatizadas com rendimentos ao governo federal de US$ 28, 58 bilhões de dólares de receita, contando igualmente com a transferência de US$ 9,20 bilhões de dólares em débitos para a iniciativa privada (LACERDA *et al*., 2018, p. 194).

Os propósitos de um mercado livre com posturas mais autônomas de seus agentes por força da redução do tamanho e do interesse do Estado em áreas até então consideradas estratégicas praticamente alija qualquer debate ou proposta alternativa de um desenvolvimento econômico sustentável. Destacando-se como hino de batalha, a obrigação de conceber um Estado forte e ajustado às imposições do mercado (preferencialmente internacional), todas as decisões de relevo econômico e social ainda que “desagradáveis” aos anseios de proteção social era economicamente justificada e alardeada como alternativa mais adequada e quiçá única para o avanço tão desejado.

Altamente calibrada na retração do Estado com abertura comercial e produção de ganhos de eficiência, o emprego e a renda distanciam-se do alinhamento notoriamente programado pela Constituição Federal de 1988. Ainda que o êxito anti-inflacionário do Plano Real tenha contribuído para a redução da pobreza, Célia Lessa Kerstenetzky alude que com a nova moeda “a política social não desempenhou nem foi concebida para desempenhar qualquer papel relevante no crescimento econômico, sendo-lhe atribuída a função de compensar eficientemente os deságios do processo” (2012, p. 215).

O discurso de reforma democrática e estrutural no Brasil arquitetada por Fernando Henrique Cardoso chamou a desproporcional atenção para programas de privatizações, que resultaram na transferência considerável do patrimônio público pata o capital estrangeiro. A vulnerabilidade externa da economia brasileira, porém, permaneceu mesmo com a adoção deste plano de desestatização. Fatores como a queda da inflação (gerada pelo Plano Real), abertura comercial seguida da supressão das amarras regulatórias trouxeram um fluxo intenso de capital proveniente dos chamados "investimentos diretos estrangeiros".

A compatibilidade das políticas econômicas introduzidas ao longo do mandato de FHC, em especial em sua proposta macroeconômica de sustentação da balança de pagamentos por meio da atração de investimentos estrangeiros como complemento da baixa poupança interna acarretou numa desmedida elevação da taxa de juros. Num patamar de 20,88% no mês de junho de 1999, o endividamento público em nível federal constituiu marca depreciativa do governo, demonstrando que mesmo com a elevação da taxa de investimentos a estabilização, emprego e competitividade do setor produtivo não seriam alcançados.

Permaneceu vigente a dificuldade do governo federal lidar com as questões conjunturais que se estenderam também na esfera social. Graças à combinação proveniente do texto constitucional de 1988, a articulação de direitos sociais munidos do dever estatal de garantia da regularidade dos benefícios veio acompanhada da obrigação também governamental de viabilizar a sustentação dos recursos como prediz o artigo 155 da mesma Constituição. Ao determinar que o financiamento é proveniente de recursos dos Estados, Distrito Federal e dos municípios, da mesma forma que a base contributiva envolve também empregadores, trabalhadores e concursos de prognósticos, as unidades federativas absorvem maior responsabilidade de financiamento, ainda que receptoras das transferências constitucionais.

Uma das reações que se fazem notar envolve justamente o conflito existente entre a necessidade do Estado de sustentar a elevada porcentagem de sua dívida interna e externa e a regressividade da tributação, ambos prejudiciais à aspiração do financiamento para a distribuição final da renda e a finalização das reformas aptas a realizarem com maior efetividade para o Estado de bem-estar social. Apropriando-se da

abordagem teórica de restrição de direitos motivada pela crise fiscal do Estado, Behring e Boschetti vislumbram o tensionamento dos padrões universalistas e redistributivas destacando como causas recorrentes do período, a

> supercapitalização, com a privação explícita ou induzida de setores de utilidade pública, em que se incluem saúde, educação e previdência; e pelo desprezo burguês para com o pacto social dos anos de crescimento, configurando um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista ao extremo (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 156).

Haja vista uma tendência já em curso de se construir um padrão público universal dos direitos sociais pelo estado brasileiro, a definição de seu perfil compreendeu a "promoção social a direitos sociais exigíveis pelos cidadãos e a princípios universais, e dando início às novas dinâmicas de descentralização e participação, rumo ao que denominamos "universalismo estendido"" (KERSTENETZKY, 2012, p. 217). Outra proposta de índole política e institucional surgiu também do chamado "programa de publicização" direcionada para a promoção de agências executivas e organizações sociais (BEHRING, 2009, p. 154). Exemplo desta prática é extraído da Lei nº 9.637/1998, responsável pela instituição da "Organização da Sociedade Civil de Interesse Público" (OSCIP). Verifica-se assim que o Poder Público criou um regime jurídico específico criador de obrigações para a organização social e também para o Estado.

Deixando de avocar com exclusividade a prestação dos direitos sociais, termos de parcerias, ajustes e acordos de colaboração configuraram uma "nova arquitetura institucional na área social", objeto de comentário específico por Behring e Boschetti na medida em que esta proposta

> sempre ignorando o conceito constitucional de seguridade – se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizou a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não remunerado (2009, p. 154).

Não seria de uma forma meramente programática ou fragmentada das ideias e programas de governo na área social que o Brasil durante o governo FHC conseguiria

superar os entraves de financiamento público dos direitos sociais. Assim, buscando-se diretamente o delineamento estrutural do bem-estar social, a regulamentação da previdência social, urbana e rural e os avanços conquistados nas áreas da saúde e da assistência (com a criação das Leis Orgânicas da Saúde em 1990, e da Assistência Social em 1993) marcaram o primeiro mandato do então presidente, mas não diminuíram as tensões observadas entre os objetivos macroeconômicos de estabilização e as reformas sociais mais prioritárias.

Como já observado, a adequada correção dos rumos preconizados pela Constituição Federal deveria partir de uma lógica central de descentralização de "atividades-meio", transferindo para outros entes federativos a responsabilidade pelo atendimento das prioridades sociais (JACCOUD, SILVA, 2005, p. 270). Nesta dinâmica de alocação eficiente dos recursos partindo-se de uma deficitária capacidade redistributiva das políticas sociais no fomento então vigente, Castro e Cardoso Júnior destacam que "o processo tornar-se-ia mais transparente, pois permitiria um melhor e mais próximo acompanhamento e fiscalização das aplicações dos recursos e prestação dos serviços" (JACCOUD, SILVA, 2005, p. 270).

O acesso para a eficiência e racionalidade dos gastos estimulou por parte do governo federal o avanço aos processos de descentralização (introduzido pela própria Constituição Federal) e no estabelecimento de parcerias (organizações sociais atuantes principalmente nas áreas da saúde e da educação). Outro mecanismo igualmente pensado e observado na implementação das políticas foi a penetração da focalização como medida integradora das políticas públicas, mesmo que a clareza solar com a qual a Constituição Federal fixou a universalidade de sua proteção sugerisse um entendimento contrário à focalização pretendida.

A inspiração determinante e proveniente do teor do artigo 194 da Constituição Federal instituiu os princípios norteadores do perfil de bem-estar social comungados na reforma democrática do Estado e seus desdobramentos. As novas modalidades de benefícios e sua abrangência jurídica e orientação distributiva foram refletidas por Behring e Boschetti ao comentarem a feição promissora do princípio da seletividade e distributividade na prestação de serviços, com o vigor da projeção de medidas de "discriminação positiva" por parte do texto constitucional. Para as autoras, "esse princípio

não se refere apenas aos direitos assistenciais, mas também permite tornar seletivos os benefícios das políticas de saúde e de assistência social, numa clara tensão com o princípio da universalidade" (2009, p. 157).

Nesta integração ofertada pela então recém promulgada Constituição Federal, os valores indispensáveis nas sociedades modernas transmutaram-se de uma origem ou matriz eminentemente assistencialista, concentrada nas mãos da Igreja, para práticas que almejaram diminuir os impactos da pobreza com clareza de políticas que elevaram o bem-estar comum. O que acionou assim a robustez principiológica do mencionado artigo 194 da Constituição foi justamente a possibilidade da estrutura da seguridade social atuar com equidade, assegurando a proteção dos direitos assistenciais. Diante desta base de compreensão, princípios como a "irredutibilidade do valor dos benefícios" e a "diversidade das bases de financiamento" carregaram sensíveis inovações. Sobre a irredutibilidade, a proteção do valor real do benefício sujeita-se aos efeitos da oscilação da inflação, razão pela qual a vinculação do benefício ao salário mínimo torna-se imprescindível como forma de propiciar efetivamente ao benefício sem a perda do poder de compra gerado pelo aumento dos preços. Com base no incentivo e distintas formas de previsão dos benefícios, a diversidade das bases de financiamento merece realce particular dado à sua natureza redistributiva e progressiva.

Perante a iniciativa privada, a imposição constitucional estatui o dever das contribuições já empregadas incidir sobre o faturamento e o lucro. Por parte dos entes governamentais, o gasto federal mostra-se compartilhado com os Estados e municípios.

No tocante à repartição das receitas com arrecadação de impostos e as transferências estabelecidas pela Constituição para garantia do aumento de direitos sociais, foi possível constatar a maximização da rigidez orçamentária e devido às despesas de caráter obrigatório no âmbito previdenciário, da saúde e da educação. Além da dificuldade de alcance do equilíbrio orçamentário, uma avaliação crítica desta vinculação de receitas advém de seu potencial de aumento; Castro e Cardoso Júnior ponderam que "com isso (despesas de caráter obrigatório) grande parte da receita do governo federal ficaria comprometida e a alocação de recursos para atender outras e/ou novas prioridades ficaria restringida" (JACCOUD, SILVA, 2005, pp.265-266).

Apesar do propósito formalmente associado de promoção de ações profundas nas mencionadas áreas de saúde, previdência e assistência social, a articulação eficiente de todas estas medidas esbarrou justamente na crise econômica que o estado brasileiro se sujeitou em especial no final do ano de 1997. A fragilidade brasileira aos movimentos do capital estrangeiro culminou no agravamento do déficit público e a adoção de uma proposta de austeridade fiscal com impacto nos investimentos em ações de bem-estar social. O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso indicou exatamente a alteração de rumo no gasto social federal e o respectivo atendimento às necessidades sociais da população.

A complexidade e diversidade das questões que cercavam, de um lado, a necessidade de reconhecimento da política macroeconômica de ajuste fiscal e, do outro, o acerto de estratégias de relevância social para o combate à pobreza marcaram o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Tendo como principal missão a coordenação e respeito aos limites da política de juros altos e sua repercussão frente ao endividamento do setor público, uma das conclusões críticas proveniente da gestão econômica vem da utilização exaustiva da política monetária como medida hábil a conter a inflação e controlar os preços. Sobre o início do segundo mandato e o discurso governamental acerca da taxa de juros, Castro e Cardoso Júnior anotam que “a permanência de taxa de juros em patamar elevado por longos períodos, se por um lado tem limitado o potencial de crescimento da economia, por outro não tem garantido o sucesso da estratégia de estabilização monetária” (2009, p. 329).

A sustentação financeira e a garantia das forças e instrumentos de política econômica em especial os anos de 1995-1998 voltaram-se para a estrutura tributária. Para evitar ainda qualquer possibilidade de colapso ou descrédito do plano real, o aumento da carga tributária esteve presente no segundo mandato de FHC com números que representaram incremento de 0,20% para 0,38% na CPMF (Contribuição por Movimentação Financeira), de 2% para 3% na Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a permanência dos valores nominais da tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física, sem menção à atualização (Castro; Cardoso Júnior 2009, p. 330).

Um fato marcante e que notabiliza com precisão as predileções de índole macroeconômica em detrimento da expansão obrigatória dos gastos sociais podem ser ilustradas com as imposições e condicionalidades exigidas pelo Fundo Monetário Internacional. Em 1950 um “Memorando de Política Econômica” endossado pelo então Ministro da Fazenda, Pedro Malan e pelo presidente do Banco Central Gustavo Franco implicou na abertura de crédito em favor do Brasil na ordem de US$ 41 bilhões de dólares. Convicto de que contaria com o dever de alcançar metas de superávits primários superiores a 3% no período do empréstimo seria necessário uma empreitada arrecadatória com esforço fiscal real, “envolvendo União, estados, municípios e empresas estatais em todas as dimensões do gasto, com destaque para os cortes promovidos em custeio, investimento de infra-estrutura e gastos sociais” (JACCOUD, SILVA, 2005, p. 270).

Com a força e influência desses movimentos e exigências dos organismos internacionais financiadores do déficit público brasileiro, o gasto social brasileiro contou com um crescimento consolidado de aproximadamente 5% ao ano até o montante médio de 22% desde o ano de 1995 (JACCOUD, SILVA, 2005, p. 273). Contudo, quando estudado num contexto global, o denominado Gasto Social Federal não atendeu satisfatoriamente as necessidades e demandas sociais da população, ainda mais quando o aumento da população residente no Brasil também ocorreu. Este fato permite constatar um investimento federal médio de R$1.325,00 no ano de 1998 e a diminuição dos investimentos sociais *per capita* para a média de R$1.252,00 no ano de 2001 (JACCOUD, SILVA, 2005, p. 274). A diminuição do gasto social federal médio ao alongo de todo o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso permitiu uma plena associação e conexão às metas de superávit cobrados Fundo Monetário Internacional. Outro dado extremamente abrangente e revelador é compartilhado por Kerstenetzky acerca da redução da participação relativa dos gastos sociais em comparação ao gasto público efetivo. Destaca a autora que “essa medida, que pode ser tomada como indicativo da transformação do Estado moderno em um estado de bem-estar e que supera a marca dos 50% nos países da OCDE, declinou de 30% em 1994 para o patamar de 26% em 2002” (2012, p. 221).

Os resultados negativos de investimento e gastos do governo federal expuseram a população brasileira ao estágio de vulnerabilidade social, ao mesmo tempo em que reclamou a organização do sistema de proteção social segundo eixos temáticos capazes de estruturar uma mínima atenção e redistribuição de renda.

Cumpre observar numa abrangência inicial dos eixos temáticos que estruturaram o Sistema Brasileiro de Proteção Social a subdivisão com especial destaque para as políticas de emprego e trabalho, eixo de assistência social e combate à pobreza; políticas agrupadas na inclusão incondicional dos direitos de cidadania social; práticas governamentais de incentivo à infraestrutura social (JACCOUD, SILVA, 2005, p. 196). Com um lugar delimitado para a ação de cada um dos eixos apontados, deve-se ressalvar que um dos aspectos especificamente trabalhados pelo governo federal ao longo de toda a década de 1990 coincidiu com a variabilidade que cada eixo contou com a ação do governo federal, seja como agente regulador, gestor e financiador das políticas de cada eixo.

Direitos incondicionais de cidadania social, a saúde e a educação (no níveis de ensino fundamental e médio) contaram com uma orientação geral trazida pela política nacional da mesma forma que a infraestrutura social dirigida às políticas de habitação e saneamento básico encontraram na esfera municipal o principal ente de execução dos gastos, mesmo que o financiamento deste eixo guarde dependência das fontes de financiamento e gestão de recursos financeiros oriundos do governo federal.

Como visto, então, o descompasso das ações de condução e reequilíbrio da economia brasileira em ambos os mandatos de Fernando Henrique Cardoso não ocultaram ao menos os ideais então candentes da redemocratização. O Brasil assumira com a promulgação da Constituição de 1988 um notório compromisso de perseguição e enfrentamento da desigualdade, destinando ao combate à pobreza e às desigualdades regionais uma posição de relevância. Majoritariamente sustentada no debate em torno da pobreza, Cardoso e Jacoud reforçaram o compromisso da redemocratização com a proteção dos direitos civis e sociais com a recuperação dos ideais universalistas da ação pública em favor dos cidadãos. Ainda na visão dos autores, “a Constituição de 1988 espelhará os ideais universalistas acoplados a uma ideia ampliada de cidadania, em

busca da expansão da cobertura de políticas sociais no que diz respeito a bens, serviços, garantias de renda e equalização de oportunidades" (JACCOUD, SILVA, 2005, p. 193).

A institucionalização do sistema universal de direitos alinhada com os eixos temáticos já introduzidos, obrigou os governos das distintas esferas, sobretudo o governo federal a construir um conjunto novo de intervenção e instituição para que as políticas sociais pudessem respeitar a heterogeneidade dos contextos e espaços da vida social na realidade brasileira. Seria por demais pretencioso negar, contudo, que a preocupação do Estado brasileiro em priorizar o combate à pobreza superou as considerações da própria equipe econômica quanto à opção de "sacrificar o crescimento a fim de evitar um déficit muito elevado no saldo da balança comercial e de reforçar a prevenção contra uma eventual inflação de demanda" (LACERDA *et al*., 2018, p. 211).

Tanto a abertura comercial quanto financeira não surtiram os potenciais efeitos positivos ao crescimento econômico que se esperava. Até mesmo a paridade da então recém-criada moeda com o plano real, conseguiu viabilizar o desenvolvimento. Pelo contrário, a necessidade invariável de atração do capital especulativo estrangeiro provocou grave desequilíbrio na balança de pagamentos, com aumento das importações e necessidade de considerável elevação dos juros, mesmo ao longo do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

A deterioração fiscal que implicou em diminuição dos postos de trabalho e retração econômica nos investimentos das áreas constitucionalmente amparadas pela assistência e a seguridade social acabou com pretensões de desenvolvimento das políticas sociais e da vinculação percentual das receitas angariadas pela União e repassadas aos Estados e municípios. Tantas restrições de investimento serviram justamente para permitir a gestão da dívida pública e a realização de superávit primário com a real transferência de renda. Deliberadamente, entretanto, a estratégia de crescimento e ajuste fiscal permitiram que as efetivas e constatadas transferência de renda ocorressem como descrito nas palavras de Castro e Cardoso Júnior: "dos setores produtivos da economia, sobre os quais recai a maior parte da tributação real efetiva para os setores financeiros; e das classes que vivem do trabalho para as classes preponderantemente rentistas da sociedade" (LACERDA *et al*., 2018, p. 211).

Os deletérios efeitos do ajuste fiscal nas contas públicas do segundo mandato presidencial suscitaram em resumo na realização de um novo ciclo de concentração de renda e riqueza no Brasil, robustecida especialmente pela manutenção em patamares elevados dos juros brasileiros. Por outro lado, a estabilização da moeda continua dependendo do equilíbrio das contas públicas e do valor comparado entre o real e a moeda norte-americana (dólar), resultando no declínio e no sacrifício cada vez mais acentuado das políticas sociais de bem-estar e cidadania.

Com a aplicação e frequência crescente da ideia de “recalibração interna”, as políticas sociais marcaram esta adaptação conclusiva das políticas sociais aos limites de financiamento do gasto público social. Certos itens explorados no decorrer do primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso tiveram como primazia o incremento da eficiência e da efetividade do gasto em todas as áreas. No segundo mandato, a proposta de recalibragem interna, como mencionado, escorou-se na explícita redução do gasto social federal como proporção do Produto Interno Bruto e também do gasto *per capita* (KERSTENETZKY, 2012, p. 223).

Além do cenário escolhido pelo Poder Executivo consistente na realização de reformar na área da previdência (acompanhado da atenuação dos gastos sociais em relação ao PIB como um todo e poucos avanços na universalização da cobertura previdenciária), Kerstenetzky fornece relevante reflexão sobre a manutenção da contradição entre a opção do governo federal de organização seletiva dos gastos sociais, a tendência constitucional sobre os serviços sociais universais. Acerca desta proposta de organização, a autora complementa que

> foi introduzida seletividade no seu acesso (serviços sociais); quanto às transferências, em oposição às demandas corporativas concentradas na previdência, a estratégia foi a criação de programas de renda condicionada, com menor segurança jurídica que as transferências constitucionalmente garantidas aos pobres (KERSTENETZKY, 2012, p. 222).

As principais diferenças e impactos vislumbrados nas transferências dos programas de assistência social representaram a importância que o governo deu na

reestruturação das fontes de financiamento dos gastos de renda às incertezas políticas e orçamentárias, com investimentos decrescentes ao longo do segundo mandato.

Uma especial menção mostra-se ainda cabível sobre a forma como o entrelaçamento entre a economia e geração de bem-estar ocorreram. A prioridade do executivo na condução da política fiscal implicou na retirada de recursos dos fundos sociais para o custeio do superávit primário do governo Fernando Henrique. Neste ponto o denominado Fundo Social de Emergência concentrava fontes distintas de financiamento como: o Imposto por Movimentação Financeira (IPMF), o percentual sobre a receita operacional bruta dos bancos, uma parte dos gastos destinados à educação e a totalidade do imposto de renda do setor público. No ano de 1995, esse fundo recebeu nova nomenclatura, passando a chamar-se “Fundo de Estabilização Fiscal – FEF”, recebendo nova prorrogação no ano de 1999, quando a partir do ano 2000 passa por nova regulamentação, alcançando sua designação para “Desvinculação das Receitas da União” (DRU). Em linhas gerais, os recursos desvinculados não são alocados necessariamente na área social, o que permite maior dinamismo e até discricionariedade da projeção dos recursos públicos. Historicamente, as sucessivas prorrogações da DRU receberam motivações que passaram pelo enfrentamento da crise mundial, gestão da dívida pública e a conjuntura desafiadora da organização da previdência social.

A mais recente mudança levada a cabo sobre a DRU se deu por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 95 no ano de 2016, sob a gestão do Presidente Michel Temer. O maior peso conferido à gestão fiscal foi empregado pelo Poder Executivo com o estabelecimento de índices de correção do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para os próximos 20 (vinte) exercícios financeiros associado à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Percebe-se, assim, que o privilégio dado à destinação dos recursos públicos exorta com precisão esta recalibragem interna mencionada e os eixos temáticos que mereceram maior destaque no desenvolvimento do bem-estar social.

O recorte analítico extraído das estratégias legislativas da criação de fundos sociais de estabilização até se alcançar uma tendência hodierna de plena desvinculação das receitas da União com reflexo semelhante para os Estados e Municípios, denota que entre o período 1995-2002 não se verificou o compromisso da ação estatal de proceder

com equilíbrio e até com discriminação positiva a alocação eficiente dos recursos orçamentários em todos os eixos temáticos que estruturaram o sistema brasileiro de proteção social.

A respeito do contraste expresso nos variados percentuais aplicados em cada eixo, é possível atestar que aproximadamente 72,3% de todo o gasto social federal do período mencionado serviu para atender as políticas do eixo do “Emprego e do Trabalho”. Graças ainda ao Sistema Integrado de Dados Orçamentários analisado por Castro e Cardoso Junior, apenas desse eixo das relações de trabalho extrai-se que 46,3% envolve o pagamento de benefícios previdenciários do regime geral de previdência social (2005, p. 342).

Quando confrontado por exemplo com o aporte de recursos para o eixo da Assistência Social (em particular nas políticas de segurança alimentar e combate direto à pobreza), a notabilidade estatal para este eixo não coaduna com a proporcionalidade desejada, na medida em que cerca de 2,4% do gasto social federal atendeu à demanda de diversos programas direcionados ao atendimento da pessoa com deficiência, saúde do idoso, erradicação do trabalho infantil e os novos Benefícios de Prestação Continuada – BPCs (JACCOUD, SILVA, 2005, p. 344). Objetivamente, portanto, em que pese o significado e diversidade das fontes de financiamento das diversas políticas sociais, torna-se espantoso como os pressupostos de justiça distributiva foram desrespeitados e uma eficiência outrora propagada como fator essencial para o desenvolvimento foi ao mesmo tempo paradigma de ineficácia que a alocação desproporcional de recursos pode causar.

O ambiente de desconfiança sobre o êxito distributivo e a capacidade de promoção efetiva do crescimento econômico predominou no Brasil até mesmo com a sucessão presidencial no ano de 2002. A quarta candidatura à presidência da República inseriu o candidato Luis Inácio Lula da Silva numa inquietante posição por parte do mercado financeiro. O crescimento do nível geral de preços apurados pelos índices da época, com média de 26% (índice IPCA) e a majoração do chamado “risco país”, refletido por bancos internacionais e fundos de investimento estrangeiros representava a clara sinalização do mercado sobre o impacto de uma futura mudança na política macroeconômica e o que ela poderia provocar no alicerce econômico brasileiro.

Com a eleição de Lula para a condução do país, seu primeiro mandato notabilizou-se exatamente pelo compromisso assumido em sua plataforma de governo quanto a manutenção do chamado “tripé macroeconômico”, estruturado por medidas de manutenção de um câmbio flexível, fixação de regime de metas de inflação e adoção de medidas de austeridade fiscal.

O impulsionamento dado pela equipe econômica para a geração de superávits comerciais voltou-se à força do Brasil sobretudo na exportação de commodities. Não apenas graças ao volume exportado para países como a China (principal comprador) como pela ampliação dos lucros aferidos pelos produtores brasileiros; nos anos de 2006 e 2007, viu-se que o volume de recursos enviados para o exterior superou o valor pago pelo Brasil nos juros da dívida pública. Buscando nitidamente o controle de sua dívida externa, seguido do equilíbrio da balança comercial, o Brasil atingiu sucessivos e elevados patamares de superávit com um pico de remessa de lucros de US$ 33,9 bilhões de dólares em 2008 (LACERDA *et al*., 2018, p. 231). Esta estabilização de natureza macroeconômica permitiu ao Brasil a não renovação de seu acordo com o Fundo Monetário Internacional e a quitação de sua dívida no ano de 2007, devido aos saldos promissores da balança de pagamentos no primeiro mandato do presidente Lula.

Esta trajetória de crescimento permitiu que o nível de arrecadação de impostos e das contribuições de forma geral também se elevasse, reestabelecendo a capacidade estatal de efetivar verdadeiramente a política pública de assistência social. A partir da aprovação no ano de 2004 de uma nova Política Nacional de Assistência Social a proteção social altera alguns de seus parâmetros. Como ocorre “em termos de segurança, que essa política de proteção social deve garantir. São definidas as seguintes seguranças: de acolhida, de renda, de convivência, de desenvolvimento de autonomia e de sobrevivência a riscos circunstanciais (IPEA, 2007, p. 79).

Uma verdadeira transformação foi observada no percurso do governo Lula tanto nas esperanças a ele depositadas por parte do estrato populacional mais carente de recursos e da própria intervenção estatal, como também a “classe média, parte do empresariado e a parcela mais conservadora do eleitorado”, que lhe conferiu mais de 60% dos votos válidos no segundo turno da eleição presidencial do ano de 2002.

Na mesma época, a estratégia eleitoral proveniente do futuro presidente da República apontou para uma postura mais conservadora e menos radical, sugerindo uma autodeterminação do então candidato que se notabilizou como “Lulinha Paz e Amor”. Lula também inova ao construir uma base de apoio mediante a publicação do que viria a ser reconhecida como a “Carta aos Brasileiros” cujo texto sinalizava para a manutenção da política macroeconômica já aplicada no governo anterior.

Ademais, o comprometimento externado documentalmente pelo então candidato Lula quanto a manutenção dos contratos nacionais e internacionais representava uma proposta inicialmente alinhada aos resultados da proposta neoliberal disparada por Fernando Henrique Cardoso com bons resultados na estabilização da moeda, mas com redução ao nível de emprego e, consequentemente do crescimento econômico. Uma parcela da população expressava sua decepção e indignação pela manutenção e reconhecimento de postulados de índole neoliberal e valorização de providências de modernização da indústria e do setor de serviços nacional, privilegiando áreas estratégicas para o país, como a saúde ou a tecnologia da informação.

É de se ver, portanto, que mudanças mais profundas como a bandeira do combate ao neoliberalismo não compõe sua agendam da mesma forma em que não se submete totalmente à influência já observada do neoliberalismo como política de governo. Ao introduzir o debate acerca dos segmentos de governo observados no governo Lula, Marcos Cordeiro Pires enxerga a tendência de alinhamento de segmentos mais à esquerda com os críticos de um governo mais à direita, resultando numa avaliação de que a “diferença é que, o que os direitistas chamam de plágio, os esquerdistas chamam de traição” (2010, p. 315) O desejo de Lula em tornar competitivo setores da indústria brasileira como o setor petrolífero com a Petrobrás e energético com a Eletrobrás, indicaram claramente o fortalecimento da estrutura do Estado em áreas que exigem sempre somas vultosas de investimento.

Essa reformulação mais ampla consiste na aproximação de Lula com o modelo neoliberal mantendo, entretanto, certa resistência em subtrair o total apoio do Estado. Expande-se para a análise prudente sobre a extensão das políticas sociais então conduzidas por FHC e a revisitação do modelo por parte do presidente Lula, naquilo que ele compreendeu como o Estado de bem-estar social no Brasil.

A estratégia de resguardo quanto aos interesses sociais universalizantes configurou, no caso brasileiro, o aprimoramento de uma redistribuição orientada não apenas na proposta de privatizações arquitetadas pelo governo FHC. O aumento da participação não-governamental e a focalização sobre a pobreza extrema traduzem a concepção e a gestão das políticas públicas nos variados segmentos do bem-estar social (IPEA, 2007, p. 8).

No interior das características pró-mercado assumidas por algumas das políticas como as áreas da educação e saúde, o fortalecimento do setor produtivo impõe-se na agenda das políticas econômica e social do Brasil, fomentando interpretações que permitem concluir que num país “onde um contingente muito grande da população recebe rendimentos muito baixos, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo a forma de regular o gasto social nessa área, minimizando as pressões sobre a estrutura de financiamento público” (IPEA, 2007, p. 9).

Em que pese os levantamentos de dados espelharem positivamente a proposta normativa dos programas de transferência de renda, em particular o Bolsa Família, é igualmente pertinente observar que o combate à pobreza e extrema pobreza, dependem fundamentalmente do reconhecimento do programa na qualidade de política social acessível aos beneficiários em condição de insuficiência de renda. Os impactos sociais dos gastos públicos sujeitavam-se à proposta de eficácia distributiva e à costura de pactos políticos com os demais membros da federação acerca do compartilhamento de atribuições e maior focalização sobre os resultados das políticas implementadas.

A situação social realmente mereceu nova consideração e ênfase no debate público, o qual passou durante o governo Lula a conectar a proposição de autonomia e segurança de renda da população mais vulnerável com a possibilidade de semelhante conexão com um conjunto abrangente de serviços públicos. Origina-se, desta cadeia, de prioridades na área social então posicionada secundariamente no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a prioridade da transferência de renda para a população pobre em geral. O reconhecimento do direito e acesso à renda às famílias, não mais dependeria da comprovação física ou documental da incapacidade para o exercício de um trabalho remunerado.

Neste plano ainda, cumpre observar que desde a década de 1990 o Senado Federal debatia a instituição de um programa que garantisse uma renda mínima para parcela da população. No mandato presidencial de Lula, a incorporação deste projeto contempla inspiração para que a condição de pobreza despertasse a necessária solidariedade social suficiente para a unificação dos programas de transferência de renda ao redor do Bolsa Família.

Fixando a extrema pobreza e a pobreza como barreiras a serem superadas, a proteção social foi melhor compreendida e os resultados de seus programas mais coerentemente articulados, no instante em que a vulnerabilidade social vinculada à idade do cidadão ou à portabilidade de alguma deficiência prende-se à situação de violação de direitos (violência, abandono ou trabalho infantil). A transferência de renda, desta forma, atenderia com a mínima expectativa esperada o grupo identificado como pobre “cuja renda domiciliar situa-se abaixo do patamar de meio salário mínimo, renda reconhecida com insuficiente para cobrir suas necessidades básicas como moradia, transporte e educação” (IPEA, 2007, p. 81). No segundo mandato do presidente Lula, o ritmo e a intensidade do crescimento resulta “no forte crescimento das exportações e no aumento do consumo das famílias, o que se baseou no aumento do salário mínimo real, nos programas redistributivos e no aumento do crédito” (LACERDA *et al.*, 2018, p. 235).

Dentro das diversas estruturas de provisão de bem-estar social no governo Lula, o aumento do desempenho e a precarização das condições de trabalho ainda permaneciam candentes por conta da introdução e preparação de parcela das indústrias brasileiras para métodos de gestão que incorporassem tecnologia e aumentasse os ganhos de produtividade.

Em que pese a constatação de que os trabalhadores formais no cômputo total de cidadãos trabalhadores com carteira assinada aumentaram sua participação ultrapassando o patamar de 50%, o setor agropecuário e de extração mineral apresentavam apoteótico superávit de US$ 78,5 bilhões de dólares diante de US$ 48,7 bilhões de dólares do setor da indústria de transformação (LACERDA *et al.*, 2018, p. 240). A subutilização de vários setores da atividade econômica, explica com correção não apenas a elevada taxa de desemprego ainda persistente no segundo mandato Lula, ou a ainda baixa qualificação da mão-de-obra. Lacerda analisa os números destacando que

“além da questão quantitativa, há a questão qualitativa bem mais grave: o único setor em que a indústria produz superávits comerciais é aquele em que há baixa incorporação de tecnologia” (2018, p. 239).

Novamente entendida a situação de vulnerabilidade social como aquela onde a evidência da precarização das condições de trabalho ou outros riscos sociais como a velhice ou a doença resultam no potencial de ampliação do número de famílias pobres, o diminuto nível de bem-estar precisou ser avaliado e corrigido pela política social. Uma intervenção diferente e dotada de peculiar qualificação fez da transferência de renda, assistência social e a segurança alimentar, os pilares de uma ação estatal afinada com a consolidação dos benefícios de prestação continuada do qual o Bolsa Família é um dos exemplos.

Uma preocupação complementar do Brasil, no decorrer de ambos os mandatos do presidente Lula, consistiu não apenas no reposicionamento satisfatório do Brasil em indicadores qualitativos como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, mas propiciar também uma modelação de sua política pública de combate à miséria e à fome para que as medidas a serem implementadas resultassem em bons níveis de esperança de vida ao nascer, a escolaridade esperada, e o aumento progressivo da renda *per capita*. A preponderância de índices divergentes do Índice de Desenvolvimento Humano também entre as regiões brasileiras consiste num desafio que perpassou os mandatos presidenciais.

Estados com alto índice de desenvolvimento humano como Distrito Federal e São Paulo (0,824 e 0,783), dividem espaço com Estados brasileiros socialmente carentes da ação estatal como Alagoas e Maranhão, os quais consoante dados do IDH do ano de 2010, apresentam índices da ordem de 0,631 e 0,639. Mesmo com o posicionamento brasileiro inferior a países vizinhos da América Latina e Caribe nas variáveis de desenvolvimento humano, Kerstenetzky enfatiza que de fato, o país testemunhou uma aceleração do crescimento baseada em boas medidas na expansão das políticas e dos gastos sociais, especialmente as transferências governamentais e a valorização do salário-mínimo, com resultados inéditos em termos de redução consistente da pobreza e da desigualdade (2012, pp. 231-231).

Sobre as condições inerentes das políticas sociais moldadas ao panorama econômico entre os anos de 2003 e 2009, Célia Kerstenetzky propõe a discussão sobre outras inovações contempladas ao longo do governo Lula. Numa delas, a própria política econômica mostrou-se modulada por condicionalidades sociais, explicitando por decorrência o que a autora entende por “políticas sociais economicamente orientadas” e “políticas econômicas socialmente orientadas” (Kerstenetzky, 2012, p. 232).

A reprodução ampliada da transferência de renda com o modelo em debate possibilitou que ao lado do programa “Fome Zero”, concebido como política pública de combate à fome a exclusão social, outros programas e políticas criados ou viabilizados a partir dele, levando-se em conta uma vez mais eixos temáticos particulares como descrito pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA em seu Boletim de Acompanhamento e Análise das Políticas Sociais: “i) ampliação de acesso aos alimentos; ii) fortalecimento da agricultura familiar; iii) promoção de processos de geração de renda; iv) articulação, mobilização e controle social” (IPEA, 2007, p. 102).

É exatamente a natureza interdisciplinar concentrado na proposta temática do programa Fome Zero, que diversas outras políticas gravitarão, envolvendo variados ministérios e os demais entes da federação, na classificação e armazenamento dos dados das famílias e dos beneficiários cadastrados. Quando comparado com a intensidade de canalização de efeitos econômicos sobre a renda por exemplo, serviços públicos essenciais como o saneamento básico demonstrava que apenas 65,9% dos domicílios tinham acesso à rede coletora de esgotamento sanitário, conforme dados publicados pelo IPEA no ano de 2004, durante a vigência do mandato do presidente Lula.

O que se pode entender como estratégia de práticas de bem-estar social em adequação aos modelos ou tipologias convencionadas aproximaram-se mais de uma estratégia de focalização, porém, sem a concorrência com os demais projetos de universalização das políticas sociais. Diante do relevo e da pronunciada importância que as políticas sociais com ênfase predominantemente compensatória assumiram, capitaneadas pela política do Bolsa Família a partir de 2004; a “focalização na pobreza” emerge no debate do espectro político brasileiro.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o trajeto universalista que os direitos sociais passaram a assumir cobrou sua conta pelo lado de um crescimento com elevação

do consumo da população, sem contar com estratégias específicas ou eficazes para a distribuição de renda. O redesenho social delineado pelos governos do Partido dos Trabalhadores observou em suas diversas áreas de atuação a proposta já introduzida das “políticas econômicas socialmente orientadas”.

Superando as expectativas de equilíbrio e resgate da proposta constitucional de corrigir iniquidades associando por meio das políticas sociais os desígnios da universalidade e integralidade do acesso aos sérvios públicos, as políticas focalizadas trouxeram um desenvolto complemento, pois o respectivo foco concentra-se em grupos populacionais específicos relacionados a gênero e a raça ou a diferentes estágios do ciclo de vida, como no caso da saúde da mulher, do negro, da criança, do adolescente e do idoso (IPEA, 2007, p. 133).

Reverberou também na aceitação política das medidas de bem-estar social a manutenção das condicionalidades de cumprimento obrigatório, passando pelo cumprimento dos cuidados básicos em saúde com atenção ao calendário de vacinação e a frequência na escola por parte das crianças e adolescentes vinculados ao mesmo núcleo familiar.

Para assegurar a sustentabilidade de suas ações no plano social, o governo Lula em ambos os mandatos, fixa uma variedade de ações políticas também macroeconômicas, sempre verificando concorrentemente os respectivos impactos sociais antecipados. Logo, políticas monetárias como o crédito consignado (abrangendo também aposentados), crédito subsidiado nas áreas de habitação e agricultura familiar e expansão do volume de crédito para aquisição dos bens duráveis. No bojo das políticas fiscais, a necessidade da realização do superávit primário adveio da manutenção da desvinculação das receitas da União acompanhada da correção da tabela do Imposto de Renda para a pessoa física, redução a zero da alíquota de contribuições como COFINS e PIS/PASEP de produtos da cesta básica como feijão, arroz, farinha de mandioca e hortifrutigranjeiros. Somam-se a estas políticas, a simplificação tributária para microempreendedores individuais (MEI) e políticas regulatórias com impactos sociais e arranjos estatais como a “adoção de tarifas sociais, especialmente no setor de energia, e, de modo geral, a nova ênfase das agências reguladoras não tanto nas vantagens do investidor privado quanto nas dos consumidores” (KERSTENETZKY, 2012, pp. 237-238).

Em todo o espectro das instituições políticas, portanto, o Estado de bem-estar social evidenciou a priorização de áreas onde a estabilidade macroeconômica pudesse ser alcançada pela via do aumento da participação do setor privado ou a chamada "mercadorização" (criação de espaços para o setor comercializar serviços ou prestações sociais de responsabilidade do Estado), ou a destinação mínima de recursos para eixos temáticos da política social como a assistência social ou os direitos incondicionais de cidadania social.

A Constituição Federal de 1988, a partir do ano de 2003, porém, encontrou o desejado eco para as políticas sociais, encontrando na universalização das políticas sociais o cotejo estratégico mais apropriado. Neste enfoque ainda, o recorte especial aqui promovido para a descrição das práticas de bem-estar social do governo Lula, justifica-se pela ótima combinação que, modelos de política social focalizadas com os benefícios de prestação continuada como o Bolsa Família tiveram sem prejuízo da amplitude e irrestrita proteção social que a universalização trouxe também para a autonomia do indivíduo na aquisição da cidadania social.

II.II.II As principais categorias ou tipologias do bem-estar e as perspectivas concretas da instalação de um padrão de bem-estar social brasileiro.

A tendência de realização das políticas sociais orienta-se, muitas vezes, na concessão de benefícios que requerem uma condição democraticamente aceitável para que a visibilidade e todo o processo decisório possa orientar-se sobretudo pela lógica do interesse comum.

O delicado problema que o estabelecimento de uma dinâmica de análise minimamente eficiente e capaz de orientar os variados grupos de interesse suscita, cobra do Estado a adoção de um processo capaz de ajustar sua missão institucional, tratando o interesse comum dos cidadãos semelhantemente às mesmas propriedades e características de um bem público (CEPAL, 1989, p. 66). A existência de uma ação coletiva vai muito além de um desejo arbitrário e legítimo do Estado exercer soberanamente sua legítima ação produtora de bens públicos voltados à concessão de benefícios para a sociedade.

O que se nota, por assim dizer, é que a existência de um espaço aberto aos conflitos sociais dos variados grupos de interesse impõe obstáculos ou barreiras à plenitude desejada do interesse comum. Ademais, é possível apreciar também que a ação coletiva traz a percepção sobre o envolvimento de custos e a possibilidade de engajamento dos indivíduos. É por conta da constante interdependência conflitiva que Mancur Olson retrata a dificuldade dos governos na promoção de suas políticas de bem-estar e a divergência de interesses dos grupos envolvidos. Olson procede a reflexão onde "as condições necessárias para que um ponto ótimo de provimento do benefício coletivo através da ação voluntária e independente dos membros de um grupo seja atingido podem, no entanto, ser estabelecidas de maneira muito simples" (OLSON, 1999, p. 43).

A simplicidade a que se refere Mancur Olson envolve uma racionalidade do tipo econômica por parte dos grupos envolvidos. Nesta hipótese, todo benefício coletivo carrega um custo, sendo que o custo marginal da produção de unidades adicionais do benefício coletivo é partilhado entre os grupos sociais na mesma proporção. Esta proposição motiva os grupos a pensarem sobre a relação entre os custos marginais e os ganhos individuais marginais, envolvendo, com efeito, a hipótese igualmente válida sobre os limites de uma participação voluntária dos membros de um grupo. O nível de participação ou contribuição se encerraria quando

> o membro ou membros cuja parte das vantagens adicionais parará de contribuir para a consecução do benefício coletivo antes que o ponto ótimo de obtenção do benefício coletivo antes que o ponto ótimo de obtenção do benefício coletivo para o grupo como um todo tenha sido atingido (OLSON, 1999, pp. 43-44).

Dirigindo-se aos pressupostos da ação coletiva da maneira como propõe Olson, o Estado, antes mesmo da apreciação mais profunda de qualquer tipologia ou espécie de bem-estar social necessita aproximar-se desta avaliação crítica proposta pela racionalidade econômica na preparação estratégica da construção de sua política social. Primeiramente, nenhum indivíduo pode ser excluído do consumo do bem público, caso assim o desejar, porque esta exclusão estaria vinculada à comparação entre o custo marginal e as vantagens adicionais que o bem público traria ao indivíduo. Na mesma perspectiva orienta-se o Estado sobre a decisão de produção de um bem público ao

considerar a interação entre as variáveis de custos de não produção e produção do bem público. É forçoso inferir que a questão se transporta para o cenário onde o custo de não produção torna-se superior ao custo de produção do bem público, a decisão estatal de produção mostra-se recomendada, independentemente, das reações dos grupos sociais em conflito.

Quanto à obtenção do benefício coletivo a partir da ação estatal, Mancur Olson explora sua lógica de ação coletiva exaltando a possibilidade dos grupos menores caracterizados por uma circunstância considerável de desigualdade ou tamanho desigual reproduzissem maior interesse na provisão do benefício coletivo. Antecipa desta forma Olson que

> quanto maior o interesse da parte de cada membro pelo benefício, maior a probabilidade de que cada membro obtenha uma porção tão significativa do ganho total trazido pelo benefício que saia ganhando ao se esforçar para que o benefício seja provido mesmo que tenha de arcar com todo o custo sozinho (OLSON, 1999, p. 46).

Demonstra-se, com efeito, a aproximação do Estado com a estrutura de custos de um benefício público ou política social vai mais além de uma aproximação superficial sobre o público alvo da medida ou os resultados a serem alcançados. O equilíbrio entre os grupos sociais em conflito necessita também de uma atenção cautelosa, haja vista a ausência de espontaneidade, seja pelo custeio, seja pela adesão que os componentes do grupo despertam pela medida de bem-estar.

Prorrogando-se esta abordagem preliminar sobre as espécies de bem-estar social revisitadas no plano teórico, uma tendência geral seguida pelos Estados que empreendem políticas sociais envereda para o valor que os beneficiários concedidos possam assumir, sejam eles difusos ou de índole mais concentrada. Ao se cogitar, inicialmente, a frente dos interesses e benefícios difusos, o comportamento do Estado em suas vias de negociação e acordos os processos decisórios com maior visibilidade credenciam-se como requisitos elementares. Distinta procedimentalização é decorrente dos benefícios e custos considerados mais concentrados, eis que sua forma de negociação e tomada de decisão ocorrem “fora da arena visível de governo e pela via da

intermediação entre as partes interessadas e agências burocráticas governamentais" (CEPAL, 1989, p. 71).

Sinteticamente, a abordagem sobre as formas institucionais de lidar com políticas públicas voltadas aos grupos concentrados ou munidos com interesses difusos, adquire relevância prática na contemporaneidade da crise capitalista e da social democracia. Quando uma política acompanha um eixo ou perfil mais difuso, será provável que, quando certos grupos pagam por benefícios que extrapolam seus próprios membros, referida política causa (sob influência ideológica de interesses capitalistas), a penalização de grupos em favor de outros, como em casos de políticas de bem-estar de enfoque redistributivo (CEPAL, 1989, p. 71). Cuida-se de mais um desafio ao Estado para evitar críticas de que suas ações são populistas ou pouco eficientes sob um padrão de gestão dos recursos públicos.

As distintas tendências de interpretação conceberam a convivência harmônica de diversas tendências e definições sobre a definição do bem-estar social. Qualquer limitação, portanto, quanto aos significados que emanam da percepção do bem-estar social não satisfarão totalmente o estado em que o plano de forças entre os grupos sociais conflitantes (como já mencionado neste item) por vezes se estruturam ou ainda como o valor da força de trabalho e o acesso aos direitos como a propriedade sofrem alterações em cada ciclo econômico.

Constituir o que se denomina "arco de segurança" capaz de colocar os indivíduos e famílias em condição adequada ou propícia a superar contingências sociais, prescreve o ponto de vista substantivo que a noção de bem-estar social congrega (CEPAL, 1989, p. 91). Adstrito inicialmente à tradição anglo-saxã, a nomenclatura estrangeira do *welfare state* aponta para políticas direcionadas à "garantia de renda, alimentação, saúde, alojamento e instrução, assegurado a qualquer cidadão como um direito político e não como beneficência" (CEPAL, 1989, p. 91).

Para o princípio do enfrentamento classificatório das espécies de bem-estar, uma parte real de sua avaliação implica no diagnóstico articulado da satisfação das necessidades básicas onde a questão social da pobreza pode figurar como ponto de partida e a intervenção pública sinalizaria, no ponto de chegada, a independência econômica do indivíduo (KERSTENETZKY, 2012, p. 21).

O primeiro passo evolutivo para as espécies de bem-estar social é analisado por Richard Titmuss e a singularidade de comportamento por ele investigado onde as constantes mudanças produzidas pela sociedade e avalizadas pela economia afetam atitudes e comportamentos, incorporando uma dependência de parcela da população que se sente responsável por seu próprio fracasso (KERSTENETZKY, 2012, p. 23). Uma efetividade da política de *welfare state* sob a óptica de Titmuss deve respeitar de forma mais ampla um caráter preventivo e protetivo diante das forças potencialmente alienadoras do capitalismo. Buscar, por assim dizer, uma integração social seguida do atendimento das "necessidades sociais" desperta o interesse e o enquadramento reclamado por Titmuss. Celia Lessa Kerstenetzky prolonga esta fundamentação de Titmuss chamando atenção de que

> não se trata exclusivamente de prover necessidades materiais, mas de provê-las (necessidades sociais) por meio de serviços universais que evitem o estigma e contribuam pata a construção da identidade das pessoas tendo por referência a comunidade política da qual são membros (Kerstenetzky, 2012, p. 24).

Conforme o formato e a utilidade das formas de bem-estar social, extrai-se da lição de Titmuss três categorias de bem-estar identificadas pelo contexto do "bem-estar social", "bem-estar fiscal" e o "bem-estar ocupacional". A identificação destes modelos tenciona justamente proceder aplicações de diferentes estratégias em conformidade, precisamente, com o ritmo e impacto da mudança social. Os custos respectivos que conduzem à compensação pelos insucessos ou incertezas que as medidas econômicas podem acarretar (PEREIRA, 2016, p. 182). Através de uma objetiva propagação dos aspectos constitutivos de cada subdivisão, o "bem-estar social" encarrega-se dos "alvos naturais" de proteção pública, abrangendo crianças, idosos e outros segmentos da população, inseridos pela proposta de projeção da cidadania. Indivíduos desempregados ou trabalhadores que migram para a informalidade fazem jus ao amparo trazido pela legislação social.

A clássica prestação se serviços sociais direcionados à transferência de renda, serviços de saúde e educação (PEREIRA, 2016, p. 193) permite a transição para a categoria subsequente do "bem-estar fiscal". Novamente a discussão formalizada entre

a consagração de sistemas universais de bem-estar social e a implementação de projetos focalizados a grupos específicos tende a robustecer esta categoria apresentada. Uma exposição mais sintonizada com o propósito do modelo é trazida por Potyara Pereira para a qual esta categoria se trata

> de uma espécie de financiamento indireto a determinados grupos, seja por insuficiência de renda (segmentos mais pobres da população), seja por idade e incapacidade (crianças, idosos e pessoas com deficiência) ou ainda pela condição de prestadores voluntários de assistência social (instituições filantrópicas) (Pereira, 2016, p. 183).

Quanto aos benefícios, cabe assinalar que esta plataforma de bem-estar social permite a promoção de subsídios sociais ou a isenção de tributos, abrindo espaço para instalação de descontos ou o exercício de uma tributação progressiva com destaque para a justiça social.

Pelo relato histórico e evolutivo das manifestações de bem-estar, o plano teórico de Titmuss realça o bem-estar ocupacional como um produto conjunto de intervenções estatais próximas ao trabalho formal. Como fruto desta associação de políticas de trabalhos sociais e planos de crescimento do emprego e mercado de forma geral, os benefícios ocupacionais absorvem desde pensões para empregados, cônjuges, dependentes, serviço público de creches e educação. Menciona Pereira, neste tópico, a existência de uma dualidade que o bem-estar ocupacional permite debater entre a prestação de benefícios e o serviço seguinte:

> os que estão empregados, principalmente os melhores colocados, são generosamente amparados em relação aos desempregados ou aos precariamente inseridos no mercado de trabalho, os quais ficam à mercê da atenção social do Estado, que tende a ser residual, ou de caridade privada (Pereira, 2016, p. 184).

Hodiernamente, a tendência da política social orientada para o mercado de trabalho absorve uma parcela cada vez maior do Produto Interno Bruto de diversos países de cunho conservador e liberal. Viabilizando exatamente a manutenção do bem-estar ocupacional, Kerstenetzky ressalva que há a prioridade que se dá a este tipo o

apoio à mobilidade ocupacional ou um “emprego temporariamente para um programa de treinamento ou reciclagem e finalmente para outro emprego; ou ainda para alguma forma de emprego protegido, para grupos específicos” (2012, p. 122).

Em todas as variadas intervenções públicas concretizadoras dos tipos de bem-estar social, o principal argumento de expansão dos tipos dos direitos sociais forneceu mecanismos de transformação à dignidade da pessoa humana. Isto representa muito mais do que a adequação dos benefícios indispensáveis para o desenvolvimento de um padrão módico de vida. Outro desfio a ser superado a partir do modelo de bem-estar social teorizado por Titmuss precisa abrigar também características dos regimes políticos. Certamente os padrões de *welfare state* sofrem transformações quanto às formas mais propícias à institucionalização dos eixos de maior proteção. A categoria hierarquicamente já estruturada de defesa dos direitos sociais não se submete às alterações dado à formalização legislativa já positivada. Maior cautela e preocupação são transferidos por seu turno para a potencialidade de expansão ou retração material a considerar agora modelos de bem-estar arquitetados por Titmuss em outra etapa de sua exposição teórica.

Com a exposição já retratada quanto às categorias de bem-estar social a descrição de seus modelos prende-se sempre a uma conjuntura específica. Esta conjuntura, por seu modo, direciona-se à dinâmica de acumulação capitalista e as estratégias voltadas à sua preservação. Em outro polo desta reflexão localizava-se a organização e a força de uma classe trabalhadora que por meio da reivindicação de políticas sociais tenta obter por parte do Estado a fixação de um compromisso pela adequação do gasto social diante das constantes limitações do modo de produção imposto pelo capital.

Recorrer ao Estado de bem-estar social importa numa possibilidade ainda maior de restauração do equilíbrio muitas vezes arbitrariamente rompido pelo capital com a mediação do Estado. Referindo-se à influência civilizadora que a lógica do capital almeja instituir a partir dos desdobramentos da globalização. Mészáros aponta para uma tendência de paralisação do desenvolvimento do “lado humano”, este cada vez mais visível por meio de práticas como o “subdesenvolvimento” forçado exercido por Estados que contam com um capitalismo avançado. A crise da “sociedade civil” é evidenciada pelo mesmo autor ao destacar que hoje o capital exige do Estado novas e mais

numerosas garantias políticas para que as suas dimensões fundamentais alicerçadas na produção, consumo e circulação consigam se fortalecer continuamente e numa escala cada vez mais ampliada. Logo, para Mészáros, “o desaparecimento ignominioso do Estado de bem-estar social expressa claramente a aceitação do fato de que a crise estrutural de todas as instituições políticas já vem fermentando sob a crosta da “política de consenso” há bem mais de duas décadas” (2011, p. 800).

Historicamente avançado, o capital busca um controle e influência cada vez mais severo e parcial sobre a parcela de recursos públicos que originalmente deixam de ser postos à disposição para a sua habitual reprodução sociometabólica. Como consequência, o poder redistributivo concebido pelo *welfare state* para a concepção das políticas sociais não permite a obtenção do resultado idealizado pela justiça social. Uma crítica à classificação de Titmuss é cabível, pois sua pretensão de apresentação dos esquemas ou categorias de bem-estar social não dispensa uma segunda análise crítica que se debruça sobre as variáveis de “corte político e institucional”. Como exemplos dessas variáveis inseridas na mutabilidade dos efeitos da política de bem-estar social, Esping-Andersen citado por Marta Arretche observa que

> a capacidade de pressão da classe trabalhadora na defesa de seus objetivos históricos e as características institucionais do *welfare state*”, exibirão a forma e as condições sob as quais a “mobilização” de recursos de poder político da classe trabalhadora afeta as características distributivas e institucionais do *welfare state* (ARRETCHE, 1995, p. 27).

Descrever e contextualizar os regimes políticos onde a idealização e aprofundamento da abrangência das práticas de bem-estar social são amadurecidas configura uma atividade de desmedida importância, por conta da mais adequada possibilidade de obtenção de mudanças significativas nos resultados das medidas de impacto social. Uma coerente avaliação da matriz de poder vigente e suas forças conflitivas sinalizava um caminho complementar e produtivo em direção aos modelos de bem-estar. Conectar tais modelos com o regime político ou matriz e poder preponderante, consubstancia na avaliação de cada Estado sobre a concreta melhoria ou estagnação na promoção de suas iniciativas de bem-estar social.

Paralelamente, a capacidade de incremento de algumas ações já existentes também se credencia como um desafio, ainda mais quando diversos países desenvolvidos ou em desenvolvimento como o Brasil, passam por mudanças populacionais (estrutura etária e crescimento de sua população dependente). Ademais, a ampliação de serviços para novas categorias populacionais com extensão das respectivas coberturas e a eclosão de novas necessidades sociais passam a ser resultados da dinâmica de acumulação do capital e inéditas composições dos grupos familiares destinatários dos benefícios (ARRETCHE, 1995, p. 26).

A tipologia precursora da política social realçada por Richard Titmuss sugere a existência de funções, mais precisamente três, contrastantes entre si, pois fazem alusão aos detalhes distintos de sua composição como preferência dos grupos de interesse envolvidos na intervenção do Estado, a ética do trabalho, ou ainda modelos que exaltam o papel destinado à família (FARIA, 1998, p. 53). O que está realmente apresentado como proposta discursiva de Titmuss, nas palavras de Carlos Aurélio Pimenta de Faria é que "inerente aos tipos ideais de Titmuss, existe um apelo para que não se tomem parâmetros econômicos como as últimas medidas da provisão de bem-estar e das condições de vida" (FARIA, 1998, p. 55). Na subdivisão a ser analisada, as implicações valorativas preponderam na seleção do mais adequado modelo de bem-estar, permanecendo desta forma a proposta de Titmuss pela aplicação de um padrão residual, um modelo de produtividade e desempenho industrial e a variante do modelo redistributivo institucional.

Para melhor qualificar os modelos de bem-estar social, Pereira realiza a avaliação dos modelos, destacando inicialmente o chamado modelo "residual" como sendo aquele "baseado na premissa de que há duas instituições naturais (ou socialmente dadas) mediante as quais as necessidades dos indivíduos são adequadamente atendidas: o mercado e a família" (2008, p. 186). Percebe-se que a clareza descritiva do modelo prevê uma participação do Estado mediante a "falha" das demais instituições credenciadas. Visto de outro modo, a intervenção *ex post* prevista pelo modelo estatui antecipadamente que a intervenção conta com um caráter limitado no âmbito temporal, devendo prever condições de sua cessação diante da eliminação da "emergência social".

Tipicamente, o modelo residual estimula e confere ao Estado o exercício de um papel marginal no tocante à oferta de benefícios e serviços sociais. Preferencialmente, o

estrato da população rotulada como “muito pobre” recebe esta provisão mínima pelo Estado; Faria analisa a existência de um “fluxo relativamente pequeno de recursos da coletividade para a assistência social pública e a concessão de benefícios depende da comprovação de carência” (FARIA, 1998, p. 54). A atenção peculiar que o modelo destina à assistência pública os que são capazes a ajudar a si próprios, originalmente guarnece o modelo de pressupostos meritocráticos fundamentados na regra de que cada indivíduo deve estar em condições de resolver acima de tudo as suas necessidades. Suscitando o mercado como ponto de apoio e o espaço para o desenvolvimento do próprio mérito, a política social atreve-se a agir apenas parcialmente, corrigindo por exemplo externalidades ou disfunções do mercado, de maneira complementar.

Outro modelo concentrado na indicação da eficiência econômica como base de sustentação, é o modelo introduzido por Titmuss baseado na produtividade e no desempenho industrial. No interior do discurso aparentemente progressista que a possibilidade de alcance da performance industrial ideal para o desenvolvimento econômico oferece subjaz o aprofundamento da nuance meritocrática que o modelo residual também pressupõe ao responsabilizar mais os indivíduos na busca por recursos. Com destaque para os resultados obtidos nos postos de trabalho, Pereira cita Titmuss ao expor que o modelo associado à produtividade e desempenho industrial “deriva de várias teorias econômicas e psicológicas relacionadas com os incentivos, o esforço e as recompensas, e com a formação de lealdades de classe e de grupo” (2008, p.186). Outra conexão plausível vincula o desenvolvimento deste modelo ao alcance explicativo que a teoria do capital humano possa contribuir para a satisfação das necessidades individuais.

Sobre a relação entre o crescimento da produtividade do trabalho e o aumento do poder de compra daqueles que recebem um salário e que, portanto, fazem jus à adequação do modelo de bem-estar alinhado à recompensa pelo esforço individual; Thomas Piketty antecipa que

> dada essa repartição da população em diferentes níveis de capital humano (a oferta de trabalho) e essa demanda por diferentes tipos de bens e serviços que permitem produzi-los (a demanda de trabalho), o sistema da oferta e da demanda determina os salários associados aos diferentes níveis de capital humano e, assim, a desigualdade dos salários (PIKETTY, 2015, p. 79).

De antemão, a justificativa meramente econômica que garante a sustentabilidade deste modelo pode esbarrar no mecanismo excludente, promovido pelo mesmo mercado, na medida em que um contexto globalizante e integrador dos diferentes novos setores ligados à informática e às telecomunicações; a valorização das qualificações mais elevadas coloca em dúvida a possibilidade do sistema educacional contar com a infraestrutura suficiente de alocação de recursos nestas áreas, de forma a evitar o desemprego motivado pela baixa qualificação.

Outro aspecto considerado como um catalisador de crise na verificação prática deste modelo de bem-estar social é o exposto por Piketty, ao constatar os efeitos que a insuficiência do sistema educacional e de políticas sociais na área também, por consequência, podem trazer à demanda de capital humano diante do avanço das novas tecnologias. Pondera o autor mais genericamente: “o progresso tecnológico agora leva à valorização de características individuais que sempre foram repartidas de maneira desigual e que as funções mais rotineiras das tecnologias deixavam na sobra” (2015, p. 81). A interpretação estritamente produtivista e meritocrática que o modelo de Titmuss dispõe carece, assim, dessa indispensável atualização prática e gerada pelo próprio sistema de capital que impulsionou a vanguarda desenvolvimentista em inúmeras áreas do conhecimento.

Por outro aspecto, porém, os instrumentos estatais de proteção social deverão resgatar constantemente a possibilidade de elevação dos padrões de vida da população não apenas pelo estímulo fiscal (*welfare state*) de atividades produtivas, mas também para a erradicação da pobreza. O ponto central desta preocupação do Estado considera com igual importância os investimentos em capital humano e sociedade.

No formato de desenvolvimento social apresentado, o exame de propostas ou linhas concretas de ação deságuam na reavaliação da efetividade do modelo. Tornam-se indispensáveis para confirmação do desenvolvimento social a promoção de medidas como qualificação profissional e educação vocacional (oportunidades de incremento em capital humano), os programas de apoio ao emprego protegido e a negociação junto aos empregadores; além disso, são igualmente recomendados os ideais de desenvolvimento com aumento da participação comunitária (ênfase no capital social) seguido da remoção

de barreiras à participação mais intensa da população no mercado de trabalho (possibilidade de políticas públicas na provisão de transporte, construção de creches e promoção da igualdade e de direitos humanos coligados à vedação à discriminação de raça, gênero, étnica ou idade) (KERSTENETZKY, p. 2012, p. 53).

O manejo dos modelos de bem-estar debatidos por Timuss trazem ao modelo denominado “institucional redistributivo” a incumbência central do Estado como o principal agente regulador das leis de mercado e da prestação de bens e serviços universais (PEREIRA, 2008, p. 186). Uma das distinções visíveis neste padrão de bem-estar consiste exatamente na captação das necessidades sociais diante da multipilicidade de mudanças sociais oriundas dos arranjos do sistema econômico. A manutenção da integridade do princípio da igualdade social desenvolvido por Titmuss para legitimação deste modelo congratula a universalidade de cobertura com a devida respeitabilidade “à instituição da renda primária e dos mecanismos de integração da renda, assim como a constituição de sistemas públicos gratuitos na prestação de serviços essenciais, em particular os de saúde” (CEPAL, 1989, p. 115).

Ainda que padeça sobre o modelo “institucional-redistributivo”, a crítica consiste na à ausência de padrões qualitativos que verifiquem com precisão o perfil ou as características dos destinatários; a utilidade deste modelo importa na intransponível responsabilidade coletiva e não apenas individual na oferta de condições ao exercício de uma cidadania plena e um digno padrão de vida a todos.

As crenças depositadas na dicotomia residual e institucional conduzem a uma mais aprimorada análise sobre outros elementos como necessidade de elaboração de benefícios focalizados ou dotados de uma amplitude universal, ou quais sejam os grupos responsáveis pelo pagamento de impostos que permita a realização da provisão do bem-estar. Nos modelos ressaltados, a polarização entre o residualismo das ações do Estado e os custos sociais se encontram envolvidos na concretização dos serviços essenciais para os cidadãos; Titmuss discorre sobre a dificuldade intrínseca na política distributiva institucional na perspectiva calculável do número de beneficiários atingidos pela iniciativa.

Logo, argumentos comumente explicitados como a “perda de controle sobre ritmo, incidência, formato e magnitude da mudança” (KERSTENETZKY, p. 2012, p. 25) que recaiam sobre os efeitos concretos das políticas sociais não podem simplesmente

diminuir o espaço de incidência das ações universalistas, pois mesmo uma política social "racional" e eficiente economicamente não surge como a premissa irrefreável de encaminhamento da política pública, calculando os custos e as formas de compensação. Ao longo do ciclo da vida dos indivíduos, a "forma, a finalidade e a lógica da intervenção" surgem como tentáculos obrigatórios para uma promissora medição de êxito da superioridade das ações de bem-estar social (FARIA, 1998, p. 58).

A consistência de uma prevenção precoce dos benefícios sociais mais urgentes para a população ainda persiste como medida de equilíbrio para a superação desta dicotomia evidenciada. Agrupando experiências e vivenciando formas contemporâneas redistributivas, a influência nas pesquisas e a revisitação das formas e modelos de bem-estar lançam novas revelações e críticas às tipologias até então existentes.

Uma das influências observadas brota do respeito à autonomia do indivíduo sobre a melhor maneira para o uso e direcionamento dos recursos e benefícios públicos que este considere e valorize mais. Não se pode negligenciar que em conjunto com o processo decisório autônomo dos indivíduos sobre a recepção das iniciativas de bem-estar social, Kerstentezky referencia a heterogeneidade entre indivíduos e também entre grupos como uma base de dados com ótimo impacto, pois é possível perceber que "indivíduos ou categorias de indivíduos, mesmo que valorizem o mesmo modo de vida, possuem capacidades diferenciadas de converter recursos nas realizações que valorizam" (2012, p. 30).

O incentivo à implantação de uma heterogeneidade interindividual refere-se ao emprego satisfatório de variáveis como características físicas díspares associadas, por exemplo, à "incapacidade, doença, idade ou sexo" (SEN, 2010, p. 99). As variáveis observáveis entre o bem-estar e a liberdade de usufruir os benefícios são articuladas por Amartya Sen ao confrontar que a "compensação necessária para as desvantagens variará e, ademais, algumas desvantagens podem não ser totalmente "corrigíveis", mesmo com transferência de renda" (SEN, 2010, p. 99). De qualquer modo, o aprimoramento das linhas e teses de avaliação sobre a efetividade das políticas sociais dedicando esforços à visibilidade de outras variáveis, imprimiu ferramenta para os formuladores de políticas de bem-estar avançarem na superação dicotômica da pesquisa de Titmuss.

Outro defensor da convergência em busca do acerto dos programas sociais é Esping-Andersen e a questão nuclear por ele reforçada quanto ao debate contemporâneo entre o desejo de emancipação das classes trabalhadoras e os elementos de economia política capitalista voltados à promoção do progresso das forças produtivas no capitalismo. O autor oferta algumas hipóteses de abordagem política da percepção do *welfare state* rememorando que o mesmo *welfare state* "aumenta as capacidades políticas e reduz as divisões sociais que são as barreiras para a unidade política dos trabalhadores" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 90). Quando a atenção está concentrada, portanto, na movimentação do sistema capitalista, as diferenças entre as nações deixam de ser consideradas e as similaridades da sociedade industrial deturpa a solidariedade e a preservação do acesso à cidadania, devido à realidade do individualismo e a dependência do mercado.

Ao salientar os regimes de *welfare state*, Esping-Andersen introduz uma necessidade que a administração pública alinhada ao institucionalismo tem que administrar corretamente, a saber, os conflitos distribuídos, provocados pelo lado das empresas e dos trabalhadores no regime democrático. Em sua formulação teórica, Esping-Andersen observa que a democracia enquanto instituição não pode deixar-se restringir os anseios e demandas da maioria. O autor completa sua exposição neste ponto ao mencionar que "se é provável que os assalariados exijam um salário-desemprego, também é provável que os capitalistas (os proprietários de terra) exijam proteção sob a forma de tarifas, monopólio ou subsídios" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 93).

Inerente à tese da democracia, o *welfare state,* na compreensão de Esping-Andersen, surge como uma fonte de poder, sendo que o *welfare* tem exatamente uma maior ou menor capacidade ou propensão à mobilidade diante da estrutura e composição e estrutura de poder. No processo de mobilidade de classes, a capacidade do Estado é mediar exitosamente as negociações coletivas; assim, nasce para Esping-Andersen o primeiro dos regimes de *welfare* mobilizado para a defesa dos direitos sociais na "social-democracia".

O regime em discussão evita, logo em sua aplicação empírica, um dualismo entre o mercado e o Estado e a estratificação de classes típica da excessiva interferência econômica. É construído por este regime uma rede integrada de serviços de nomeada

qualidade e benefícios generosos, de forma a aproximar mais os trabalhadores na participação qualitativa dos direitos igualmente usufruídos pelos grupos sociais em melhor condição (FARIA, 1998, p. 38).

Neste conjunto de intervenções estatais específicas, ainda permanece a dinâmica da lógica universalista com a promissora emancipação dos indivíduos e a intervenção igualmente prolongada para a família e a criação dos filhos. Quando o paradigma da mobilização de forças permite entrelaçar o papel do mercado e das famílias o que se nota é o comprometimento do *welfare state* social-democrata com o pleno emprego e sua manutenção. Assim “para sustentar os níveis dos benefícios e a qualidade dos serviços, os problemas sociais devem ser minimizados e a renda maximizada” (FARIA, 1998, p. 58). O modelo busca com esta relação ente forças, conservar seu apoio sem diminuir a qualidade da prestação dos serviços para os grupos envolvidos.

A respeito da postura descritiva dos demais regimes de *welfare state* avaliados por autores como Esping-Andersen, o regime liberal coaduna com o predomínio da assistência àqueles que se credenciam como comprovadamente pobres. No regime liberal, a drástica redução das transferências e políticas sociais de ordem ou tendência universal residem na parcela da população que carrega consigo a rotulação da “pobreza” institucionalmente regulada. Visto apenas como uma alternativa ao processo de industrialização e o risco potencial à generalização dos riscos sociais aos grupos envolvidos, o regime liberal especifica algumas consequências decorrentes principalmente da minimização dos efeitos a desmercadorização, comentados por Esping-Andersen como o domínio dos direitos sociais e a edificação de uma “ordem de estratificação que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado, serviços diferenciados pelo mercado entre as maiorias e um dualismo político de classe entre ambas as camadas sociais” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108).

Uma resposta do processo de expansão capitalista é referendada por este modelo e a contínua análise dos efeitos e perspectivas do ciclo econômico acabam por criar critérios secundários de instalação das políticas sociais como a educação e programas de seguros sociais. O modelo liberal distancia-se de um tratamento redistributivo, tornando o mérito como seu alicerce de sustentação e o financiamento individual cobra das classes sociais mais frágeis um ônus proporcionalmente maior na concessão de

benefícios. Em termos gerais, são vislumbradas no modelo liberal, políticas sociais maximizadoras do "*status* de mercadoria do trabalhador individual", sendo que "as políticas implementadas caracterizam-se sistematicamente pela seleção via teste-de-meios, de modo a distinguir os beneficiários segundo um critério caro aos padrões liberais: o mérito" (ARRETCHE, 1995, p. 29).

A lógica de ação do modelo liberal, estrutura no mercado, portanto, o pilar de bem-estar, consagrando não apenas uma clara redução da intervenção pública, o emprego da força de trabalho que remonta às ideias da classe operária e a inclusão de jovens, adultos, mulheres e idosos como parte da força produtiva do mercado. O tratamento precário muitas vezes concedido à questão social, sob vigência do padrão liberal, necessita repensar a maneira como as tutelas são concedidas em favor dos grupos que careçam de muito mais estrutura do que apenas uma alimentação.

O desenvolvimento institucional necessita ser orientado no regime liberal para atuar em frentes mais amplas que não apenas a esfera assistencialista ou filantrópica na provisão dos gêneros essenciais à subsistência. O governo, no interior deste sistema precisa melhorar o destino das classes populares e as classes que no sistema produtivo ocupa e complementa a noção de operariado. Sob os "alardeados e elogiados" efeitos econômicos advindos deste regime, Kerstenetzky pondera que

> os jovens de famílias pobres que se inserem no setor de serviços pessoais ao consumidor em um mercado fortemente desregulamentado, com baixa compensação pecuniária e baixo nível de sindicalização, dificilmente se movem para outras ocupações mais qualificativas e valorizadas (KERSTENETZKY, 2012, p. 106).

Esse conjunto de características particulares ao padrão liberal apresenta formas mais assistencialistas e seletivas, dispensando serviços sociais que agora precisam ser adquiridos pela grande parcela da população, num efeito que o próprio Esping-Andersen já salientava na remercantilização, que as políticas sociais sofreram com a perda da efetividade decorrente dos ajustes. No processo igualmente adaptativo exigido pelo regime liberal, o denominado "teste de meios", a distribuição das provisões públicas e a mobilização da receita tributária passam a organizar e a introduzir formas e critérios para a delimitação dos respectivos beneficiários. A vantagem deste mecanismo é listada por

Amartya Sen dado que o teste de meios “reduz o ônus fiscal, e o mesmo montante de fundos públicos pode ser usado de maneira muito mais abrangente na assistência aos economicamente necessitados se for possível fazer os relativamente abastados pagarem pelos benefícios que recebem” (2010, p. 178).

Esta realocação dos recursos financeiros demanda, contudo, uma dificuldade de relativa complexidade, pois a precisão dos testes de meios não pode sugerir efeitos adversos em comparação com as políticas públicas social-democratas com uma ilustração universalista. Os indivíduos envolvidos na iniciativa de política social baseada no teste de meios requerem, substancialmente, uma apuração das condições econômicas de cada pessoa. A eficácia dos argumentos favoráveis ao simples direcionamento máximo dos recursos, esbarra na afirmação de Sen onde “mesmo em casos nos quais bons resultados seriam absolutamente certos, isso não implicou necessariamente que as tentativas na forma de programas de políticas direcionadas a um público-alvo produziriam esses resultados” (SEN, 2010, p. 178). Uma ênfase exclusivamente agregada à definição preliminar do público-alvo necessita uma vez mais ser associada ao reconhecimento de outras informações sobre os agentes; e suas respectivas capacidades precisam ser abordadas pelo formulador das políticas públicas.

Predominante nos países da Europa continental como Alemanha, Áustria, França, Japão, Bélgica e Itália (ARRETCHE, 1995, p. 28), o regime de *welfare state* conhecido como “conservador-corporativo” recorre ao legado histórico da força do modelo absolutista e a participação da Igreja na proteção aos pobres (exercício da beneficência como forma de assistência social) para buscar suas características e seu panorama ideológico de atuação.

Inicialmente, a projeção deste modelo compreende que a solidariedade e o universalismo aos principais recursos e o aparato do Estado na proteção social decorrem do modelo de seguridade social como elementar mecanismo na provisão dos benefícios sociais. Um acesso monetário ao benefício depende do trabalho e da efetiva contribuição por parte do beneficiário, empreendendo por meio de sua solidariedade ocupacional uma forma de cobrir os riscos sociais inerentes às atividades industriais.

Segundo o regime conservador-corporativo a influência do emprego pleno e estável por aquele que ocupa a posição do “chefe de família” depende igualmente da

estabilidade e formação do núcleo familiar orientado pelo mesmo, o qual faz jus prioritariamente dos direitos sociais constituídos no regime de seguridade. Neste plano, Kerstenetzky acrescenta que “esses direitos se universalizam por meio da relação contratual e das relações familiares, ao se estenderem a todos os empregados com contratos formais de trabalho e seus dependentes (esposas e crianças)” (2012, pp. 113-114).

O significado do mecanismo distributivo que fundamenta o regime em comento não deixa de prever uma cobertura universal aos beneficiários. Estipula apenas para sua acessibilidade, condições primordialmente heterogêneas, fragmentadas e corporativas, pois, vinculada à propriedade do ciclo econômico industrial, torna-se especialmente desafiador que trabalhadores e indivíduos desvinculados do mecanismo de financiamento possam participar dos benefícios deste regime numa proporcionalidade de condições entre os participantes dos variados grupos econômicos.

A confirmação deste regime com a identidade já adotada, ainda no início do século XX, com as medidas de reestruturação do estado de bem-estar social na Inglaterra de William Beveridge são notórias, quando se avalia de antemão o papel secundário do Estado consistente em compensar os indivíduos em cenários de crise econômica e volatilidade do nível de empregos. Relacionando a proteção da renda em detrimento da focalização, o sistema de assistência pública introduzido por Beveridge é comentado por Carlos Aurélio Pimenta de Faria:

> propôs a inclusão de todos os cidadãos, classificados por grupos segundo as causas da instabilidade econômica a que estavam sujeitos, em um sistema uniforme e universal de seguro social, cujos benefícios não seriam condicionados pela necessidade (FARIA, 1998, p. 52).

Os níveis dos benefícios e a qualidade de sua provisão pelo Estado contaram com um alcance limitado motivado pela preferência dos Estados conservadores pela adoção de benefícios contributivos e o agrupamento dos valores conservadores e a preservação de efeitos como “a exclusão das mulheres casadas que não tinham emprego remunerado do acesso aos sistema público de bem-estar e o incentivo à maternidade” (FARIA, 1998, p. 58). Percebe-se que a ativação deste regime de cunho conservador acaba por trazer iniquidades de natureza complementar, tendo, por exemplo, no afastamento da mulher

do mercado de trabalho, a possibilidade de se registrar o aumento dos lares e domicílios com mães solteiras com intensa dificuldade de conciliação entre a vida familiar e o exercício de uma atividade laborativa que permitiu a inserção da mulher no cenário contributivo da seguridade social. Quando a família tenha alguma disfuncionalidade neste panorama traçado pelo regime conservador, seja pela baixa qualificação, seja por outro motivo, o que se nota é o desmonte da pretensa horizontalidade difundida pela seguridade social.

Em geral, em países como o Brasil a média salarial da mulher é inferior ao homem, mesmo que a quantidade de horas por ela trabalhada seja às vezes significativamente superior. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), entre os anos de 2012 a 2016, verificou que a combinação de trabalhos remunerados, afazeres domésticos e cuidado de pessoas demanda por parte das mulheres uma média de três horas de trabalho a mais em comparação aos homens. Mesmo assim as mulheres recebem apenas 76,5% dos rendimentos dos homens, motivado dentre outros aspectos pela imposição dirigida valorativamente à mulher de buscar a inserção no mercado de trabalho com jornadas de tempo parcial. Este quadro é mais grave em regiões como o Norte e o Nordeste, ao passo que se revela ainda digno de nota a desagregação da mulher no indicador de cor ou raça. Enquanto cerca de 25% das mulheres brancas ocupam postos de trabalho em tempo parcial, 31,3% das mulheres pretas ou pardas veem-se na necessidade de dedicação apenas parcial.

Todas as tipologias e regimes de *welfare state* divulgados e apreciados buscam conduzir a um rumo central para o desenvolvimento desta tese, qual seja, existe um modelo e um regime de bem-estar social que atenda às carências sociais das minorias brasileiras e atenda ao conteúdo principiológico dos direitos sociais adstritos ao texto da Constituição?

Certamente que o trajeto aqui proposto de buscar elementos constitutivos de cada uma das tipologias serviu para que a modulação de políticas sociais de bem-estar no Brasil fosse discutida, no século XXI, sob a influência de um Estado democrático de Direito, porém ainda fortemente vulnerável pela alteridade exigida pelo fluxo de capitais e as determinações de economia política de uma sociedade globalizada.

Por tal razão, acredita-se que políticas públicas como o Programa Bolsa Família, inaugurado no ano de 2004, configure um verdadeiro marco nesta perspectiva em políticas sociais de promoção de igualdade de oportunidades. A inserção cada vez maior das denominadas “políticas sociais economicamente orientadas” (KERSTENETZKY, 2012, p. 234) revela ainda mais o legado de modelo redistributivo institucional com predomínio da social-democracia como regime de bem-estar preponderante.

Contudo, critérios objetivos de elegibilidade dos grupos beneficiados, a instituição de condicionalidades e a realização do teste de meios a partir de um público-alvo dificultam uma qualificação mais precisa para o padrão de bem-estar social. As contradições internas do modelo redistributivo e residual ampliadas pelo regime liberal e pela social-democrata encontram ressonância na política pública do Bolsa Família. Compreender sua estrutura implica em identificar uma nova validade de construção do padrão de bem-estar social do Brasil.

III. Programa Bolsa Família como alternativa substancial de redução da pobreza e extrema pobreza no Brasil

No Brasil, a trajetória do combate à fome e à desnutrição de alguma forma despertaram o interesse do tratamento institucional conferido pelo Estudo. O problema se concentra exatamente no arcabouço institucional escolhido para a estruturação das políticas sociais. Os programas evidenciados ao longo dos períodos da história brasileira das políticas sociais resultaram na escolha de uma matriz compensatória vinculada ao crescimento e prosseguimento dos valores da sociedade, tendo a solidariedade como forma de mitigação dos efeitos da pobreza e a elevação do bem-estar comum (IPEA, 2000, p. 3).

No interior das políticas sociais, a busca pela equidade desponta para o atendimento prioritário a uma clientela específica e representada pelos pobres e ao combate aos riscos que a fome e a desnutrição intrinsicamente acarretam. Critérios de seletividade e de discriminação positiva são bem-vindas e em geral, “específicos e com duração limitada, tendo caráter complementar e residual”. Ainda assim, são absolutamente essenciais para seu público-alvo, a população em situação de carência, qualquer que seja ela; aspecto que marca o aporte residual que se lhes reconhece (IPEA, 2000, p. 3).

Desde a visão banalizada e a simbólica do caráter assistencialista consistente na distribuição de cestas de alimentos aos mais carentes, até a estratégia identificadora do Programa Bolsa Família dirigido à distribuição de renda, nas democracias ocidentais, as políticas compensatórias observaram na transferência de renda uma oportunidade de extensão da cobertura de forma alternativa à provisão *in natura* dos alimentos indispensáveis à nutrição adequada.

Reduzir o déficit monetário das famílias mais vulneráveis ocupou a missão institucional que a política de assistência social optou em sua fase de organização. A relação público-privado da transferência de renda vinculada à preocupação alimentar e nutricional norteou a promoção de um novo estatuto com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742 de 1993). Além de uma acomodação integrada e descentralizada de políticas nas variadas esferas do governo, o “LOAS

determina ainda o comando único por esfera de governo e institui instrumentos de planejamento, gestão, financiamento e controle social" (IPEA, 2007, p. 78).

A menção aos impactos gerados pela possibilidade de resgate da cidadania a partir da LOAS estimulou, em todo o território nacional, o debate sobre a fome e a segurança alimentar e a destinação prioritária de recursos pelo governo federal no ano de 2003. Já em 2004, com o início da consolidação do Programa Bolsa Família, a eliminação da pobreza extrema não mais passa a ser percebida apenas com as luzes da insuficiência de renda. A vulnerabilidade social e a violação de direitos passam a ser cotejados também como fundamentos legitimadores do bolsa família como um programa ainda mais abrangente tanto em sua missão institucional de superação da pobreza como uma proposta capaz de reconfigurar o desenho e *status* de importância das demais políticas no Estado de bem-estar social brasileiro.

III.I. O surgimento do Programa Bolsa Família e suas características estruturantes

A visibilidade oriunda da proteção social e os modelos de referência apresentados para a mobilização de receitas para a proposição elementar de uma adequada assistência social resultaram na necessidade de expansão da cobertura assegurada ao público alvo não apenas sobre a universalização dos serviços públicos essenciais, mas também, especificamente, para o reconhecimento do direito à proteção social e a garantia plena de acesso à cidadania.

Considerado como absolutamente essencial para a busca de maior equidade com ênfase ao combate à pobreza e extrema pobreza, o Programa Bolsa Família surgiu no interior do panorama da construção das políticas públicas de caráter compensatório. Dessa forma, o Bolsa Família ao basear-se no aporte compensatório e medidas que viabilizam aliviar a pobreza e consolidar um patamar básico de cidadania, permanece atual e abrangente sobretudo nas democracias ocidentais; sendo que as políticas compensatórias são "inquestionavelmente indispensáveis, sendo asseguradas na forma de uma transferência direta de renda às famílias ou aos indivíduos" (IPEA, 2000, p. 3).

Resultante, portanto, de um espectro maior, originalmente inaugurado pelo artigo 203 da Constituição Federal de 1988, o Programa Bolsa Família destina-se à evidente

garantia da proteção social unificando diversas outras iniciativas financiadoras da assistência social mediante uma complementação da renda e diminuição do nível de vulnerabilidade das famílias beneficiadas pela política pública.

É possível afirmar como consequência uma imbricação histórica existente entre a previsão da concessão de um benefício de prestação continuada – BPC, instituído pela Constituição Federal e a opção que o legislador adotou ainda no ano de 1993 de criar um programa de transferência de renda "individual, não vitalício, intransferível e que independe de prévia contribuição para ser acessado" (MDS, 2018, p. 7). Com a implantação do benefício em favor da renda monetária, uma mudança de paradigma foi experimentada no Brasil, em razão principalmente da alegada desvantagem da concessão *in natura* de benefícios vigentes desde então. Algumas destas desvantagens podem ser descritas como "os constrangimentos impostos à liberdade de escolha dos beneficiários no uso do recurso que lhes é alocado, reduzindo o nível de bem-estar possível das famílias" ou ainda "o estigma social que pesa sobre famílias e/ou indivíduos identificados como indigentes" (MDS, 2018, p. 5). O quadro ou abrangência das carências sociais passou a ser extremamente maior frente às ações mais isoladas como a segurança alimentar, combate de endemias ou projetos de inclusão educacional.

Remonta à década de 1990 a instituição dos Programas de Transferência de Renda Condicionada – PTRC – cujo principal detalhe operacional consiste na exigência de uma contrapartida dos beneficiários. Com a experiência de implementação de ações engajadas no benefício aos próprios destinatários e suas famílias, este arcabouço institucional difere da iniciativa originalmente introduzida pelo Senador Eduardo Suplicy mediante a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima sem vinculação com a renda familiar *per capita* dado que o projeto previa a concessão de uma renda individual vital calculada a partir dos rendimentos inferiores a R$ 158,45, consoante atualização à unidade monetária vigente à apresentação do projeto (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 29).

Por conta da distinção evidenciada quanto à proposta central estabelecida entre o programa de transferência de renda condicionada e a garantia de renda mínima prevista na orientação preambular do projeto do Senador Eduardo Suplicy, no ano de 2004, um projeto mais vago e substitutivo ao apresentado pelo parlamentar foi aprovado, dando

validade à Lei nº 10.835 e a garantia da concessão de uma renda básica de cidadania para atendimento às despesas mínimas de cada pessoa. Tais despesas compreendem pelo comando da própria lei a alimentação, a educação e a saúde, sempre mediante o pagamento de parcelas iguais e mensais em conformidade com o artigo 1º da lei.

Uma das particularidades da lei acima diz respeito à ausência de referência sobre a imposição de condicionalidades ou submissão dos beneficiários a qualquer espécie de cadastro prévio para recebimento da renda cidadã. Ainda que a legislação necessite de uma detalhada complementação para garantir segurança jurídica no acesso dos cidadãos à renda, o simbolismo político e institucional mostram-se presentes pois a partir de então o sistema de proteção social passa a contar com uma nova previsão protetiva que estatuía a pobreza como uma condição de acesso ao programa.

Em grande medida, o sistema de proteção social inspirador do Bolsa Família articulou-se no interior do conceito do benefício de prestação continuada a partir da redação inicial da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, de 1993. Desde então algumas outras ações e políticas foram criadas no âmbito do governo federal e até de alguns municípios como foi o caso de Campinas, no Estado de São Paulo. Em 1995, esta cidade fixou o pagamento de benefício médio para famílias cuja renda *per capita* estivesse no patamar igual ou inferior a R$ 35,00 (valor correspondente à época de criação do programa acrescido do cumprimento de contrapartidas educacionais. O Distrito Federal em iniciativa semelhante, estabeleceu programa de renda mínima para famílias com crianças menores de 14 anos, cuja renda se adequasse ao patamar legal estabelecido. A iniciativa ganhou adesão também da cidade de Ribeirão Preto em moldes semelhantes e com contrapartida igualmente alinhada à área da educação (SOARES; SÁTYRO, 2010, pp. 29-30).

A base informacional disponível sobre os programas de transferência de renda condicionada é ilustrada ainda por outras iniciativas antecessoras ao Bolsa Família, como em 1996, com o lançamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Focalizado em crianças entre 7 a 15 anos, que exerciam trabalho ou sujeitavam-se a condições de risco como o cultivo de cana-de-açúcar ou o trabalho nas carvoarias, eram concedidos benefícios mediante o cumprimento da condicionalidade estabelecida. Também nos anos seguintes, o Brasil assistiu à promoção de outros programas

igualmente derivados da lógica de transferência de renda condicionada, como foi o caso em 2001 do “Bolsa Escola Federal” e do “Bolsa Alimentação”. Esses programas concederam benefícios inspirados tanto na frequência escolar (bolsa escola) como no acompanhamento da genitora (bolsa alimentação) no cumprimento das exigências de aleitamento materno, exames pré-natais e vacinação das crianças.

Quase na iminência de lançamento do Bolsa Família, foi criada em 2003 outra iniciativa pública de transferência representada pelo Cartão Alimentação. Em linhas gerais a política contemplava a transferência de R$ 50,00 para famílias cuja renda *per capita* elegida não alcançava meio salário mínimo consoante valor calculado à época do programa, com a condicionalidade de uso do recurso público para aquisição exclusiva de alimentos (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 30)

Construído com o compromisso central de suprir carências de direitos sociais em variadas frentes de constituição elementar do indivíduo, os programas de transferência de renda condicionada padeciam da efetiva participação integrada, sobretudo do governo federal, na verificação e acompanhamento das condicionalidades. Levando-se em conta os programas citados, a fiscalização encontrava-se pulverizada na Secretaria de Estado da Assistência Social, Ministério da Educação e no Ministério da Saúde. Numa detida avaliação, Soares e Sátyro lembram que cada programa federal tinha sua agência executora, obstaculizando a operacionalização ou coordenação mínima. Para os autores os “sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma” (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 32). Problemas complementares como a ausência de cobertura nacional ou dificuldades técnicas para o delineamento das linhas de eleição de renda para concessão do benefício gerava sérios óbices ao desenvolvimento dos programas, por mais que o paradigma conceitual sobre a ideia de assistência social tivesse sido introduzido no governo Fernando Henrique Cardoso e consolidado no decorrer do governo Lula.

Em favor da total prioridade de organização dos programas, o governo federal, por meio da criação do Programa Bolsa Família, no mês de outubro de 2003, destinou uma dotação orçamentária definida para o programa, além de metas fiscais junto ao

orçamento e critérios objetivos lastreados à renda *per capita* das famílias para tornar o cidadão elegível para perceber o valor previsto pelo benefício. Sob a missão de unificação de um sistema "espalhado", Marco Aurélio Weissheimer aponta como virtudes do programa o "recadastramento e a unificação dessas listas e a redefinição de critérios" (WEISSHEIMER, 2006, p. 32). O autor examina o programa concluindo que o Bolsa Família envolve também o programa Fome Zero, reconhecendo que foi o "Bolsa Família que se consolidou como o programa social por excelência do governo Lula. Com ele ocorreram a integração e a consolidação de programas de transferência de renda anteriores, com o aumento do valor dos benefícios" (WEISSHEIMER, 2006, p. 32). Uma agenda social inédita para o Brasil permitiu ao Bolsa Família amplificar e articular programas sociais que, isoladamente não eram capazes de proporcionar a proteção básica das famílias em situação de vulnerabilidade social.

Os impactos positivos do programa podem ser extraídos das características de composição do benefício. As linhas de pobreza que norteiam a adequação do benefício para efeito da escolha consideraram a renda familiar *per capita* dos membros da família dividida pelo número total de membros. Com vistas a fomentar um sentido inclusivo com a devida execução e habilitação das pessoas propícias a receber o valor destinado ao programa, a estrutura essencial do Bolsa Família apresenta como elemento agregador, a inovação legal e ampliada do conceito da família. Em nova alusão à Lei nº 10.836/2004, a unidade familiar elegível para o Bolsa Família assimila desde laços de parentesco ou de afinidade capaz de constituir um grupo doméstico que sobreviva pela força da contribuição de todos os seus membros.

Além da necessária formação de uma unidade familiar o programa em comento prevê também a composição de linhas de pobreza as quais, como já observado alinhavam-se à renda *per capita* das famílias elegíveis. O programa consagra o direito ao recebimento do benefício às famílias cuja renda *per capita* seja superior à linha de pobreza extrema, porém inferior à linha de pobreza não extrema. Desta previsão legal surge a definição do benefício fixo e do benefício variável, ambos pagos às famílias que preencham o requisito objetivamente considerado de renda *per capita*.

Esta abordagem sobre a delimitação da linha de pobreza para acesso ao mecanismo de proteção social do Bolsa Família reacende o papel do mercado como

instrumento eficaz de redução das desigualdades e alocação de riquezas. A assimilação da pobreza como um fenômeno específico capaz de encorajar e legitimar a ação do Estado para diminuir seus impactos, recebe percepções de diferentes grupos quanto ao tratamento de riscos e combate à pobreza, o Banco Mundial considera fatores como a "superexposição aos riscos" e a "incapacidade de enfrentamento de riscos" (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 108) determinantes para que a proteção social e a garantia de renda sejam justificadas.

A compreensão quanto a soma dos rendimentos brutos dos componentes da família para o cálculo da renda *per capita* passam a considerar os rendimentos do trabalho, aposentadoria, pensão, seguro-desemprego, auxílio-doença e salário-maternidade (MDS, 2018, p. 23). O alinhamento da família beneficiária ao rendimento *per capita* exigida para a postulação do direito coincidirá na sequência à viabilização pelo governo federal da modalidade de benefício indispensável para a superação da situação de extrema pobreza ou de pobreza.

Na primeira hipótese, é concedida às famílias o denominado Benefício para a Superação da Extrema Pobreza – BSP –, tendo como linha de apuração uma renda mensal recebida por pessoa de até R$ 89,00. Considerando, em outro cenário, a modalidade de benefício para superação da situação de pobreza, a previsão legal correspondente trará ao beneficiário o "Benefício Variavel", cabível tanto no ano de comprovação da situação de pobreza (famílias com renda mensal de até R$ 178,00) como para as famílias em situação de extrema pobreza que já recebem o benefício para a superação da extrema pobreza. Neste caso específico, ocorre uma acumulação de ambos os benefícios, obedecendo a determinação legal e quantitativa de até cinco benefícios variáveis.

A incidência de outras duas categorias inseridas na modalidade de "benefício variado" são catalogadas pelo governo federal em atendimento às condições específicas do núcleo familiar receptor do benefício. Concedido às famílias que tenham jovens entre 16 e 17 anos, o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente – BVJ prevê que cada família receba até um limite de dois benefícios variáveis já previstos legalmente. Cada família em situação de pobreza ou extrema pobreza conta também com outras duas categorias de benefícios variáveis, direcionados ao atendimento das famílias que contem

com mulheres grávidas em sua composição ou crianças com idade entre zero e seis meses de idade. Denominados, respectivamente, de “Benefício Variável Vinculado à Gestante e Benefício Variável Vinculado à Nutriz”, o Bolsa Família torna completa a assistência e a transferência de renda durante o período de gravidez (previsão do pagamento de nove parcelas mensais) e nos primeiros seis meses de vida da criança (transferência máxima de seis parcelas), condicionando, por óbvio, a concessão do beneficio à comprovação da gravidez da beneficiária e o devido acompanhamento do sistema de saúde durante o período de gestação.

Todos os benefícios legalmente previstos pelo programa não contam com uma precisão técnica e suficiente de eliminação do quadro de pobreza e vulnerabilidade social de milhões de famílias abrangidas pelo programa. Isto porque, como descrito, uma das características determinadas desta política social envolve justamente uma abordagem quantitativa capaz de permitir uma disposição conceitualmente arbitrária do conceito de pobreza. Partindo-se da reflexão de Luciana Jaccoud, a difícil categorização da pobreza influencia na organização das ações do Estado sob a forma de políticas públicas pois “a adoção das linhas de pobreza impacta diretamente na gestão dos programas sociais, impondo a operacionalização, por categorias fixas, de situações substancialmente imprecisas, mutáveis e inconstantes” (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 121).

Em torno da capacidade do programa Bolsa Família atender às diversas categorias de proteção social ou a situação de vulnerabilidade, na qual se encontra o segmento populacional atendido, a pretensão claramente observada por parte do governo, na formulação da política, envereda na garantia de uma renda mínima independentemente da trajetória de pobreza ou desigualdade pela qual a família beneficiada tenha sido submetida. Ao não se ater às circunstâncias ou contingências, como a comprovação de incapacidade para o trabalho e acesso ao mesmo, o Bolsa Família elege famílias beneficiadas apenas quanto à renda *per capita* não carrega a necessária e complementar integração do pobre às demais dimensões da justiça social e da democracia (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 122).

Uma determinante, estritamente econômica, observada pelo Bolsa Família colabora para que a mesma política pública deixe de constatar, avaliar e monitorar que a relação de pertencimento de classe não coincide apenas com o aspecto econômico, de

modo que a renda dos indivíduos não sugere exclusivamente sua migração ou estagnação numa dada classe social. Ao ponderar sobre o modo que a dinâmica de pertencimento de classe é tratada, Jessé Souza observa que a "classe social é expurgada do debate sociológico legítimo. Ironicamente, torna-se como preferência uma definição "economicista" de classe, que equivale a retirar qualquer peso teórico importante a essa categoria fundamental" (SOUZA, 2018, n.p). É justamente a ausência de transparência sobre as causas da desigualdade que a configuração da política pública de redução da pobreza que faz do Bolsa Família aberto às críticas e às perspectivas adversas quanto a sua efetividade e extensão.

Não se exibe como rigorosamente adequado que a ampliação do campo de oferta do sistema de proteção social venha a privilegiar uma cobertura de serviços não restritos apenas à provisão de renda. O enfrentamento do risco social almejado pelo programa encontra conexão mais íntima com os obstáculos de acesso ao mercado de trabalho do que a dificuldade de realização e contato com outros direitos sociais e de cidadania previstos na Constituição Federal. Num cenário restrito à criação de empregos para setores de mão-de-obra menos qualificada, a composição da renda pela ausência de trabalho ou seu exercício informal mobiliza uma avaliação positiva do Bolsa Família como prática social de enfrentamento. Em linhas gerais as reformas democráticas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, seguida da Lei Orgânica de Assistência Social, agregam um valor positivo ao Bolsa Família especialmente se houver a prioridade de engajamento das famílias para superação da pobreza, especialmente quando a proteção social não mais se mostrar alinhada com o caminho estável percorrido pelo trabalho, alterações na legislação de regência das relações de trabalho e a perda da funcionalidade ou empregabilidade de diversas categorias profissionais.

A dificuldade de obtenção do crescimento econômico diante dos níveis de desigualdade e necessidade do Estado superar a pobreza e a pobreza extrema não pertencem apenas ao conjunto de países em desenvolvimento como é o caso do Brasil. Desta forma é possível asseverar conforme os autores que o Bolsa Família

> vem sendo valorizado tanto como componente estratégico de um projeto de revalorização da autonomia e da promoção de oportunidades e ampliação da responsabilidade dos indivíduos e comunidades quanto

> como um projeto de universalização da proteção social (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 124).

Esta questão de se construir uma relação de causalidade entre o Bolsa Família e os entraves da desigualdade dos salários e a elasticidade do capital humano, Piketty conclui que

> se é verdade que a escalada do desemprego e do subemprego afetou mais os assalariados pouco qualificados em todos os países ocidentais, a desigualdade em relação ao emprego aumentou igualmente entre os assalariados com o mesmo nível de qualificação, inclusive entre grupos de qualificação elevada (PIKETTY, 2015, p. 82).

O significado indicado pelo autor sugere que o avanço tecnológico e os sinais da globalização não apenas transformaram a indústria e fizeram com que a produção ganhasse uma escala transnacional. O fator mais preponderante se deu com a segregação de salários e a estabilidade do emprego também nas áreas e categorias profissionais com a qualificação mais elevada.

Desassociado da política de seguro social o programa Bolsa Família escora, portanto, sua legitimidade na comprovação do estado da necessidade do núcleo familiar, orientando o pagamento do benefício sem a exigência inicial da reciprocidade. O programa, porém, avança num espaço que não permite quedar inerte ao sistema de produção capitalista e seus efeitos de descontinuação de produção e circulação de bens e serviços. Logo, outras dimensões sociais e relações de solidariedade e assistência são costuradas pelo Bolsa Família na medida em que o quadro de pobreza e privação de renda pouco incidem ou atuam sobre a geração de oportunidades sociais mais abrangentes (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 123). Um novo papel de relevo é dado à política pública diante de sua estrutura focalizada e operando por meio de condicionalidades que pretendem associar a garantia de renda com a evolução e inserção dos beneficiários em políticas de saúde e educação.

III.II. As condicionalidades do Programa Bolsa Família e a capacidade de integração com outras políticas sociais

O programa Bolsa Família estabelece as denominadas "condicionalidades", destinadas principalmente às crianças e cumpridas mediante o acesso aos serviços de saúde e educação. Ao propiciar este mecanismo de condicionalidade o governo federal compreende que a possibilidade de as crianças inseridas no programa contarem com condições de vida melhores que seus responsáveis aumentam, superando, por conseguinte, o ciclo de pobreza das famílias beneficiadas.

Ademais, as condicionalidades compõem uma das três dimensões estabelecidas para o Bolsa Família em acréscimo à dimensão da transferência direta de renda e as ações complementares voltadas ao desenvolvimento das famílias incluídas no programa com a inserção de outras esferas do poder público como o Distrito Federal, Estados e Municípios brasileiros (MDS, 2018, pp. 10-11). Por consequência, a percepção legalmente fixada pelo governo federal projeta um compromisso bilateral perante as famílias para o acesso aos serviços de saúde e educação, por se tratar de um "direito básico e condição fundamental para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Isto significa lutar contra os fatores que promovem a manutenção da situação de pobreza de uma geração a outra" (MDS, 2018, p. 10). Institucionalmente é igualmente introduzido um elemento coercitivo consistente na possibilidade de cancelamento da transferência de renda pelo programa ao verificar-se a hipótese de um descumprimento continuado das condicionalidades existentes pelas famílias.

Vincular uma agenda de cumprimento das condicionalidades no âmbito dos programas de transferência de renda continuada faz do Bolsa Família uma política paralelamente utilizada para induzir comportamentos que incrementem o desenvolvimento social das famílias. Como descrito anteriormente, inúmeros fatores podem contribuir para elevação do capital humano que não a exclusividade da transferência de renda quando o compromisso da condicionalidade permite, como anota Cláudia Baddini Curralero *et al.*, "a redução da evasão escolar, melhorar os rendimentos escolares, promover as consultas do pré-natal e elevar o nível de vacinação das crianças mais pobres" (Curralero. In: CASTRO; MODESTO, 2010, p. 153).

Em síntese, a Lei nº 10.836/2004 construiu uma rede de acompanhamento das condicionalidades pré-determinadas, responsabilizando as famílias pelo exercício dos direitos de cidadania. A especificidade e o detalhismo da lei acima subdivide a condicionalidade na área de educação, determinando às famílias matricular e garantir a frequência das crianças e adolescentes num patamar mínimo de 85% nas aulas para os beneficiários entre 6 a 15 anos de idade; já para os jovens, a frequência fixa um percentual de 75% entre os beneficiários com 16 e 17 anos. Para a execução das metas do programa na área da saúde, a obrigação das famílias recai no acompanhamento do pré-natal, cumprindo o cronograma de vacinação das crianças menores de 7 anos e monitoramento do crescimento e desenvolvimento das mesmas crianças, especialmente no que corresponde ao peso e à altura.

Para as famílias mais pobres é possível constatar que as condicionalidades buscam incidir na condução e na dinâmica familiar e a necessidade da constante capacitação dos agentes públicos de assistência social na sistematização das informações e tratamento dos indicadores que atestam a evolução positiva ou não do programa em todos os Estados e municípios abrangidos pelo Bolsa Família.

Ao longo de quase quinze anos de vigência do programa Bolsa Família, os impactos positivos extraídos da base de informações das condicionalidades na área da educação sugerem uma atenuação progressiva das condições extremamente desfavoráveis dos beneficiários, permitindo conectar estimativas benéficas dos efeitos da frequência escolar das crianças e a potencialidade dos benefícios dedicados às famílias.

Para quantificar o monitoramento da frequência escolar e o cumprimento das regras de condicionalidade o combate à evasão escolar conta com uma “pactuação federativa” aliada com estados e municípios. Concentrada na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), o Ministério da Educação afirma que as “secretarias de educação dos Estados e municípios têm papel fundamental na operacionalização e gestão do monitoramento da frequência escolar dos estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família, sob a coordenação do ministério” (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 29).

A transparência conta com um monitoramento bimestral e estruturado com atenção ao período de ocorrência das aulas. Os operadores municipais necessitam

garantir cinco coletas dos dados de frequência escolar, cabendo aos mesmos proceder a indicação dos motivos relacionados a uma tabela disponibilizada. Causas como desinteresse pelos estudos ou violência (discriminação no ambiente escolar, somam-se a situações de problemas socioeconômicos, trabalho infantil, percurso do jovem na rua ou o acompanhamento e cuidado dos familiares) (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 164).

Para uma definição adequada dos impactos do monitoramento e coleta de dados, o acompanhamento socioassistencial reclama a participação de outros órgãos de referência, como aquele realizado pelas equipes da assistência social dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS). Fatores diversos como dificuldades enfrentadas pelas famílias como participação dos jovens com drogas e problemas de saúde interferem ainda mais na vulnerabilidade das famílias. Este acompanhamento socioassistencial sinaliza para uma ação complementar e intersetorial de compreender as razões que levam as crianças a abandonarem a escola, extrapolando “os limites apenas educacionais e torna necessário um diálogo com outras áreas, como a assistência social e saúde, e prol de medidas concretas que visem à permanência dessas crianças na escola” (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 164).

Tanto o CRAS como o CREAS, portanto, desenvolvem um papel de colaboradores diretos para que a taxa de abandono escolar venha ser menor frente aos casos dos alunos que não são beneficiários do programa. Para um país com dimensão continental como o Brasil, as condicionalidades da educação espraiadas pelos 26 Estados e 5.570 municípios, o monitoramento atualizado entre os meses de março e abril de 2018 demonstram média de acompanhamento de 89,1% dos beneficiários, com ligeira queda para 87,9% no mês de maio do mesmo ano. Resultados importantes que exibem o contínuo aperfeiçoamento da condicionalidade da educação, cerca de 12,8 milhões de estudantes beneficiados pelo programa contam com seus dados coletados pelos operadores municipais, resultando num coeficiente de 95% dos beneficiários de 6 a 17 anos que cumprem as condicionalidades legais estabelecidas (SENARC, 2018, p. 21).

O elevado índice de cumprimento da condicionalidade permite ainda explorar os desdobramentos dos indicadores agora por região, onde o Sul desponta como a região com maior percentual de acompanhamento com 93,1% e as regiões Norte e Nordeste

com 88,7% e 88,3%, respectivamente, dos beneficiários com as condicionalidades. A redução progressiva das diferenças da visibilidade de monitoramento das condicionalidades entre as regiões revela que o acesso aos serviços públicos como a educação em regiões historicamente mais pobres tem obtido melhora considerável desde a criação do Bolsa Família, por mais que a desigualdade territorial de cobertura dos serviços essenciais torne indispensável a provisão de outros serviços essenciais de inclusão social.

Os debates substanciais recaem com igual peso quando o cumprimento das condicionalidades se volta para a área da saúde. O atual Sistema Único de Saúde – SUS prima pelo modelo típico de bem-estar social redistributivo, ou seja, preserva aspectos como o princípio da universalidade, acessibilidade, equidade e da participação social. Via de regra, a opção pelo padrão de atendimento do SUS disponibiliza a perspectiva de atendimento à população em geral sem, é claro, deixar de dispor de políticas de ação no interior do sistema, como é o caso da Estratégia de Saúde da Família. Sua principal forma de atuação prevê a existência de um processo de trabalho das equipes e “o desenvolvimento de ações focalizadas em grupos de risco e fatores de risco comportamentais, alimentares e/ou ambientais, com a finalidade de prevenir o aparecimento ou a manutenção de doenças e danos” (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 166).

O que se verifica, a partir da destinação de profissionais para um cuidado mais específico com a atenção primária, é exatamente a propensão que o sistema de saúde possui de agir e cuidar de pessoas e famílias cuja capacidade e autonomia para prevenção de danos diminui, na medida em que claramente se presencia uma complexidade geográfica, social e cultural que necessita ser preliminarmente discutida e que avança, por vezes, à restritiva incidência das ações sanitárias. O que tais considerações sobre a estrutura de atenção primária na saúde exaltam é a adoção de um foco por parte do governo federal, a partir das discussões sobre a realidade brasileira.

Mais uma vez a intersetorialidade alude à construção de um novo paradigma que tenha a qualidade de vida do ser humano como ponto de destaque e também organizativo de um padrão de gestão dos trabalhos com desdobramentos à promoção dos serviços básicos de saúde, alimentação e nutrição. Veja-se como este passo em direção ao

mapeamento e percepção da relevância da segurança alimentar e nutricional, aproximam-se dos propósitos do programa Bolsa Família, com destaque para o foco da redução da pobreza e inclusão das famílias junto à rede de cobertura ofertada pelo Estado. Os efeitos recíprocos da integração entre as ações de saúde e a redução da pobreza passam pela disposição que o programa conta pela possibilidade de diálogo e aproximação com as autoridades para o fortalecimento das políticas públicas também em áreas correlatas à transferência de renda e observação dos comportamentos sociais para a manutenção do benefício.

Propiciar, assim, a integralidade dos benefícios do Bolsa Família requer uma dinâmica que complemente a análise e a exposição preliminar sobre as instâncias do governo e, consequentemente, a verificação dos resultados decorrentes da análise das condicionalidades. Mais uma vez a segurança alimentar e a nutricional se refletem no esforço dos gestores do Bolsa Família em, semestralmente, acompanharem e analisarem as listas das famílias com perfil de saúde indicadas pelo programa (criança com idade inferior a 7 anos e mulheres gestantes).

No decorrer deste ciclo de acompanhamento da condicionalidade na saúde, as gestantes beneficiárias contam com destaque especial não apenas pelo alto percentual do cumprimento da condicionalidade, como também pela responsabilidade assumida pela beneficiária quanto ao estado de saúde de seus filhos no período da infância. As bases informacionais disponíveis numa escala nacional revelam que até o 2º semestre do ano de 2017, 77,4% das famílias inseridas na condicionalidade do perfil saúde foram acompanhadas de forma que a estatística guarda ainda uma eficácia qualitativa em alguns de seus segmentos, como o fato de que das 367 mil gestantes acompanhadas, 99% contavam com o acompanhamento pré-natal, da mesma forma que 99% das crianças acompanhadas mantinham uma atualização e monitoramento do calendário de vacinação (SENARC, 2018, p. 23).

Contudo, sobre as ações de saúde e acompanhamento nutricional das crianças beneficiárias do Bolsa Família, a perspectiva do monitoramento das condicionalidades traduz um aumento significativo de crianças beneficiárias, com montante superior a 8 milhões até o ano de 2012, sendo que aproximadamente 4 milhões contam efetivamente com o estado nutricional avaliado. Ao descrever os efeitos deste cenário para o êxito do

programa em favor do menor e a área da saúde, Magalhães Júnior *et al.* realçam a relevância da vigilância nutricional e as "condicionalidades da saúde proverem informações contínuas sobre seu estado nutricional. Além disso fornece subsídios à realização de ações voltadas ao restabelecimento das condições adequadas de saúde e nutrição da população acompanhada" (CAMPELLO; NERI, 2018, p. 98).

Quando atualizado para o segundo período de vigência, em 2017, o percentual de acompanhamento de crescimento aumentou para 84%, portanto, abaixo quando comparado ao êxito de 99% do monitoramento pré-natal. Apenas com a ampliação do envolvimento dos gestores e equipes profissionais de saúde e atenção básica é possível proceder a majoração dos indicadores de garantia do acesso aos serviços básicos de saúde e atenção às vulnerabilidades existentes (SENARC, 2018, p. 23).

Uma cadeia completa de acesso e cuidado às famílias beneficiadas envolveu a efetivação de estudos complementares que justificam ainda mais o êxito e a contribuição da transferência de renda condicionada para as famílias. Num dos estudos intitulado "Perfil epidemiológico dos beneficiários do Programa Bolsa Família e o desempenho dos serviços de atenção básica à saúde nas regiões Nordeste e Sul do Brasil", mães e responsáveis por crianças de até 7 anos de idade residentes nas áreas de abrangência de 244 unidades básicas de saúde em 35 municípios participaram da pesquisa e expressaram maior aproximação e utilização da unidade básica de saúde da área de abrangência (CAMPELLO; NERI, 2018, p. 102). Como avanço relevante constatado na pesquisa, a quantidade de famílias que recebem o benefício e frequentam as unidades de saúde superou as famílias que não estão cadastradas para receber o benefício. Com maior impacto na região Nordeste, a

> realização de sete ou mais consultas de pré-natal na Unidade Básica de Saúde – UBS do bairro foi maior em gestantes de domicílios que recebiam o Bolsa Família, e 90% das gestantes receberam orientação para aleitamento materno exclusivo até os seis meses de idade, independentemente da região (CAMPELLO; NERI, 2018, p. 102).

A superação progressiva dos índices de cobertura e realização das condicionalidades acaba por transparecer claramente que nas regiões mais desenvolvidas ou com menor desequilíbrio na distribuição de renda, apontam para uma

condição mais promissora de acesso aos serviços essenciais de saúde, distintamente das regiões onde a desigualdade de renda nos municípios é mais acentuada, como ocorre se a comparação se dá entre Sudeste e Nordeste por exemplo. A melhora nos recursos aplicados na saúde com gastos de até 8,9% do Produto Interno Bruto entre 1995 e 2010 sinaliza para ampliação dos equipamentos de saúde o que favorece e compensa o desequilíbrio de renda dos cidadãos ou distintas regiões brasileiras (ARRETCHE *et al.*, 2015, p. 265).

Fatores como o aumento dos investimentos junto ao Sistema Único de Saúde e a promoção de ações e políticas intersetoriais e complementares ao Bolsa Família justificam os dados publicados pelo Ministério do Desenvolvimento Social que apontam uma média nacional de 84,76% de crianças acompanhadas na condicionalidade nutricional; e o destaque das regiões Norte e Nordeste com 88,61% e 85, 35% de acompanhamento nutricional, respectivamente. Uma vez mais, os dados coadunam com o entendimento fundamental quanto à necessidade de articulação de uma plataforma integrada na gestão das condicionalidades e a oferta de outros serviços socioassistenciais no âmbito estadual e municipal. A descentralização em favor do aperfeiçoamento contínuo do Bolsa Família exerce um papel importantíssimo para a uniformização qualitativa das ações coordenadas de assistência social.

III.III. A descentralização do Programa Bolsa Família e a relação entre a União e os Municípios na gestão das condicionalidades

Em função do intenso volume de informações acerca da situação econômica e da composição da renda *per capita* dos beneficiários do programa Bolsa Família o governo federal editou um decreto de regulamentação do denominado "Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal". Como um dos objetivos legalmente estabelecidos do cadastro está o "instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda" (artigo 2º do Decreto nº 6.135/2007), representando assim o Cadastro Único, a possibilidade originária de selecionar as famílias beneficiadas para os programas de transferência de renda

condicionada. Além de viabilizar o destaque à focalização específica da situação socioeconômica das famílias, o Cadastro Único apresenta condições promissoras de realizar uma função diagnóstica das características da pobreza, identificar os horizontes e carências da comunidade e, principalmente, a identificação da qualidade dos programas sociais e das distorções existentes.

Neste trajeto de acompanhamento e evolução das condições de vida das comunidades, é possível inferir que o Cadastro Único permite dois ambientes distintos de efetivação do diagnóstico. Por meio de um diagnóstico local, o cadastro adequa a relação entre a atual disponibilização dos serviços públicos e a maneira como os mesmos foram acessados pela população inscrita bem como a intensidade e a dificuldade para o referido acesso. O administrador e gestor público conta não apenas dados reveladores do desempenho local dos equipamentos públicos, mas também com uma realocação ou nova intervenção estatal com aporte de recursos públicos que permite o acesso e a qualidade do programa.

Uma aproximação regional dos dados do programa é igualmente contemplada pelo Cadastro Único, dado sua possibilidade de complementação e acréscimo a outras informações outrora já disponibilizadas como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) ou as Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF). Níveis de pobreza em âmbito estadual são marcas da “identificação das carências educacionais tanto da população adulta como infantil, na avaliação das necessidades de emprego e na avaliação da qualidade dos postos de trabalho disponíveis, assim como no monitoramento dos indicadores habitacionais” (CASTRO; MODESTO, 2010, pp. 188-189), todas estas informações contribuem para esta função complementar assumida pelo Cadastro Único como ferramenta de diagnóstico e monitoramento da situação social haja vista os resultados obtidos pelas pesquisas domiciliares.

Devido à variedade de informações presentes e passíveis de reflexão, o Cadastro Único vem a ser organizado sob a forma de apresentação, preenchimento e recolhimento de um formulário próprio introduzido pelo entrevistador. Nele, uma rede de dados devem ser preenchidos com destaque para: a apuração do domicílio e da família (consoante informações do “formulário avulso 1”); a identificação da pessoa com um bloco de características como escolaridade de cada membro da família e o exercício de alguma

atividade ou trabalho remunerado, identificação da atividade e o valor da remuneração percebida pelo componente da família (como previsto no formulário avulso 2). Dois outros formulários são igualmente utilizados pelo entrevistador, sendo: o “formulário suplementar 1”, voltado ao registro e vinculação da família a certo programa e serviço ofertado pelo governo federal ou o pertencimento da família beneficiada a um grupo ou núcleo familiar tradicional como é o caso das famílias indígenas e quilombolas (consoante informações do formulários principal do cadastramento; o “formulário suplementar 2”, por outro lado, conta com mais elevada especificidade com preenchimento voltado para as pessoas que se encontram em situação de rua, cuja espécie de domicílio, forma de abastecimento de água e a forma de iluminação utilizada simbolizam um estágio ainda maior de carência dos serviços públicos essenciais.

O conjunto das informações e indicadores construídos nos diversos formulários do Cadastro Único permite uma eficiente reunião dos dados das famílias e de cada um dos seus componentes, observando e investigando substancialmente seus componentes básicos das condições de vida a saber: vulnerabilidade; acesso ao conhecimento; acesso ao trabalho; disponibilidade de recursos; desenvolvimento infantil; e, condições habitacionais (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 189). No esforço operacional engendrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e seu respectivo órgão de gestão do Cadastro Único e a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), o avanço contínuo e tecnologicamente aprimorado de compilação e tratamento das informações colhidas nos formulários mencionados projetam o interesse estratégico que a administração pública confere às múltiplas formas de identificação das famílias e do perfil socioeconômico de seus componentes.

Revela-se, desde então, a opção estatal pelo desempenho de instrumento de coletas de dados com conceitos claros e facilitadores de um monitoramento mais efetivo da focalização e do perfil individual do beneficiário. Ademais, a expansão e qualificação da plataforma de dados incluiu o município na rede de cadastramento, confirmando a opção técnica pela descentralização e execução pelos municípios. Aliado também à capacitação continuada dos entrevistadores dos municípios, o governo federal investiu igualmente na sistematização dos dados coletados com a presença de conectividade dos municípios ao programa. Consoante dados publicados até o ano de 2013, 99,7% dos

municípios contavam com a conectividade suficiente para a efetivação das operações informáticas de gestão do programa com a atualização dos formulários do Cadastro Único.

Todas as considerações sobre a gestão e coordenação de natureza estratégica entrelaçaram a perspectiva municipal para a mais fidedigna tarefa de gestão da informação cadastral, ampliando a responsabilidade dos diferentes órgãos e entes envolvidos na política pública do Bolsa Família. Contudo, o êxito desta gestão exalta o vigor de um planejamento mais dinâmico e profundo, capaz de orientar o desenvolvimento de outras políticas públicas, sobretudo quando os parâmetros de focalização, condições de elegibilidade e determinação das condicionalidades credenciam-se como propostas inclusivas para a população de baixa renda. Quer-se, neste instante, verificar o conteúdo finalístico da proposta do cadastro único com a participação dos municípios, bem como associar esta participação com a ideia ainda mais promissora e inicialmente enfatizada pela Constituição da República Federativa do Brasil, consistente na legitimação da ordem democrática seguida da força da participação popular.

A decisão política e democrática do Brasil pela descentralização provém de um regime político que sucedeu o período militar. Transferir competências e autoridades num movimento orientado a partir do centro congregou muito valor e importância aos municípios, reduzindo o protagonismo sempre associado à União. Esse fato, proveniente da Constituição, fez com que Bruna Pizzolato apontasse que “a nova carta ditou a organização política e administrativa, autoridades e direitos individuais, como também compartilhados” (2014, p. 23). Adotando-se a visão de desenvolvimento de tarefas e competências nitidamente compartilhadas entre os entes da federação, exemplos já citados como a implementação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB consolidaram em duas das áreas que mais canalizaram recursos inclusive com investimentos obrigatórios e vinculados aos orçamentos dos Estados e municípios, cooperação e divisão de responsabilidades decorrentes da descentralização política e administrativa (PIZZOLATO, 2014, p. 24).

A autonomia do governo municipal encontra respaldo no artigo 30 da Constituição Federal de 1988. O dispositivo enuncia a competência legislativa dos municípios

preservando seu respectivo interesse local, enuncia a capacidade deste ente para arrecadar os tributos que legalmente pode instituir, dentre outras prerrogativas constitucionalmente destinadas. Devemos observar em conjunto com a percepção e profundidade salientadas pela competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” (artigo 30, inciso I), a manutenção e a prestação mediante a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas nas áreas de educação infantil e ensino fundamental e a prestação de serviços de atendimento à saúde da população (artigo 30, incisos VI e VII, da Constituição Federal).

Observa-se sobre a relação do município com os demais entes da República, como o Estado e a União, uma direção de autonomia refletida na viabilidade deste ente se auto-organizar, governar e administrar. A amplitude de suas competências legislativas vem estampada “no artigo 30 da Constituição Federal, por sua vez, estão relacionadas diversas competências legislativas e também materiais dos municípios” (DANTAS, 2015, p. 568). A técnica legislativa municipal adquire relevo diante da postura anterior da Constituição Federal de não proceder criticamente ou não limitar com rigidez a área ou a competência municipal. Por decorrência, a legislação municipal pode abarcar critérios por ela próprio estabelecidos para conduzir o destino da sociedade, respeitando a autonomia do ente federado desde que não se sobreponha ou usurpe da competência prevista para as legislações federal e estadual.

O peculiar interesse local deve, portanto, exercer por meio de sua principal manifestação legislativa firmada na Lei Orgânica, a publicização das diretrizes gerais da administração municipal, organização administrativa, bens e serviços municipais. As leis municipais que se seguirem cuidam do interesse local na geração do progresso social e econômico e da execução dos principais serviços públicos de competência eminentemente municipal.

O realce conferido à contextualização destinada à verificação dos limites à autonomia da legislação municipal e seu peculiar interesse local torna consistente a apreciação quanto à extensão e a possibilidade jurídica e institucional de interferência da União quando da realização da cooperação técnica e gestão compartilhada de políticas sociais, como é o caso do Programa Bolsa Família quando avaliado em seu aspecto municipal.

Num país como o Brasil, os desafios da descentralização administrativa sobre as políticas sociais como o Bolsa Família perpassam as vicissitudes e as características locais e regionais. Cada vez mais as exigências para o bom funcionamento da política pública importam na defesa de uma adaptação e avaliação da estrutura do federalismo brasileiro e a forma como este movimento pode auxiliar para a fixação de limites e um programa de competência compartilhada entre os entes federados. No bojo do programa Bolsa Família, por exemplo, críticas acostadas à simplicidade do papel municipal de organizar e gerir o cumprimento das condicionalidades da política de transferência de renda esbarram na justificável situação econômica frágil de muitos municípios brasileiros, sem contar a estrutura de funcionamento da burocracia pública, cuja heterogeneidade dos servidores públicos e sua consequente capacitação exigem da gestão municipal, metas e índices de eficiência incompreensíveis para um padrão de descentralização federativa e universalizada dos direitos sociais garantidos pelo Estado.

Entre os diversos níveis de governo e a manutenção de suas jurisdições e autonomia administrativa, o sistema federativo se depara com a realização da autonomia política dos governos locais quando alinhadas ao governo central, acrescendo-se as competências “distribuídas entre os níveis de governo e definidas pela Constituição, onde se estabelece a estrutura do federalismo dos países, que não pode ser alterada por outro tipo de legislação” (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 349). A compreensão defendida para o federalismo exalta a possibilidade do Estado combinar uma centralização política alicerçada na presença do governo central, e a descentralização em favor dos governos locais responsáveis pelo financiamento e prestação de vasta maioria dos serviços públicos de interesse local.

Uma expressiva aproximação das formulações de índole política e econômica marcam a reflexão por vezes dissociada de uma concepção peculiar do padrão do federalismo vigente no Brasil. O controle das bases teóricas do federalismo brasileiro é concentrado no texto da Constituição Federal ao explicitar em particular nos artigo1º e 18 a ideia de indissociabilidade do vínculo entre os entes federados, da mesma maneira em que difunde a autonomia dos próprios entes com a inclusão do interesse local do município. Outras considerações potencialmente relevantes desta relação entre

indissociabilidade e autonomia típicos do estado brasileiro são apresentadas por Paulo Roberto de Figueiredo Dantas, com a reprodução de um

> modelo de federalismo centrípeto, uma vez que o texto constitucional ainda conferiu à União competências materiais e legislativas (inclusive para a criação de receitas tributárias) consideravelmente superiores às conferidas aos demais entes de nossa federação (DANTAS, 2015, p. 554).

A forma federativa brasileira evidencia uma distinção à modalidade de federação denominada “centrífuga”, devido à forma assumida pelo modelo consistente em destinar forma considerável às ordens parciais e respeito à grande autonomia material e para a criação de leis com redução do poder central (DANTAS, 2015, p.554)

Em sua opção, portanto, do modelo de federalismo centrípeto, o Brasil acaba por desenvolver sob a guarda do texto da Constituição uma forma de controle sobre os demais entes federados. Tratando-se exemplificativamente das competências de natureza material e legislativa, aplica-se com a condução interpretativa do artigo 23, um leque de assuntos e matérias tratadas como “competências materiais comuns”, abertas à ação dos entes federados uma proposição compreendida como sinônimo de uma federação cooperativa de ação conjunta em vista de um benefício comum. De outro modo, o texto constitucional também contempla uma repartição material e legislativa concorrente, como já se infere no artigo 24, sem a inclusão ou menção ao dever do município nesta repartição de competências.

Ainda assim, em todos os dispositivos legais retratados, a composição material dos assuntos de competência de cada ente resta prejudicado pela forma como o teor da Constituição destaca a sobreposição hierárquica dos interesses da União, seja pela forma de edição de leis gerais (artigo 24, § 1º), seja pela adoção do expediente de suspensão de lei estadual quando esta afronta a competência legislativa ou a matéria da própria União.

Competências desproporcionalmente distribuídas entre os entes federados representa a estrutura federativa brasileira, como o desequilíbrio da autonomia de Estados, Distrito Federal e municípios podem resultar na instalação de consequências indiretamente vinculadas ao federalismo comungado pelo Brasil. Basta uma análise

paralela àquela dos impactos formais e legislativo do modelo federativo para constatar tal como faz Daniel Arias Vazquez que a virtude de um coerente padrão teórico do federalismo permite equilibrar a eficiência e a democracia das decisões dos governos. O mesmo autor pontua que “de um lado, a centralização possibilita economias de escala, uma vez que o custo médio de oferta diminui quanto maior o número de beneficiários, adequando-se a um nível ótimo de consumidores (cidadãos)” (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 350).

Percebe-se, assim, que a visão compartilhada pelo federalismo cooperativo permite um atendimento mais efetivo às demandas dos cidadãos em proporção às competências que os entes federados passam a assumir; subtrai-se desta concepção uma oferta de bens públicos exclusivamente verticais por meio da atuação dos diferentes níveis de governo ou horizontais (marcados por exemplo na disputa entre os entes federados na arrecadação dos tributos e sai posterior destinação) (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 350).

O federalismo brasileiro, orientado pela lógica da concentração de poder, pode ser contraposto a uma distinta percepção que os postulados econômicos impõem aos gestores dos entes federados e ao governo central principalmente. As severas limitações geradas sobre o gasto público e os déficits cada vez mais elevados nos orçamentos realinham as competências materiais dos entes federados definindo “quais funções fiscais devem ser centralizadas ou descentralizadas, na expectativa de que essa decisão amplie a eficiência do setor público, sem sobreposição de ações dos diferentes níveis de governo” (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 350). Neste plano de ideias, é difícil imaginar de que modo a promoção de políticas nacionais e a assimilação de padrões de bem-estar social mais uniformes e distributivos permitem a valorização dos entes federados da ponta, como no caso dos municípios em seu desenvolvimento compartilhado das políticas sociais.

O entendimento juridicamente disponível sobre o modelo federalista brasileiro, a partir do texto da Constituição Federal, ecoa na concretização das políticas públicas onde o predomínio da repartição cooperativa de competências e a fixação transparente das responsabilidades de cada ente é indispensável. Partindo-se desta maneira de uma institucionalizada contraposição entre o formato teórico do federalismo aplicado às

políticas públicas, “competição” e “cooperação” passam a ser duas das principais estruturas que impactam no destino e êxito no que se refere à gestão das políticas sociais. No diálogo elementar entre o federalismo e as contradições que seu modelo acarreta na formulação dos programas sociais, Elaine Cristina Licio descreve uma política pública orientada para o federalismo competitivo que pressupõe a possibilidade de incremento do controle e melhoria na prestação do serviço público. De outro modo, a mesma autora anota que

> esta definição valoriza os governos locais como eixos centrais da estrutura federativa, somada a uma visão negativa da União, cuja atuação deveria ser a mais reduzida possível. Seus méritos seriam estas centralizações de caráter autoritário desfavorecer o paternalismo e incentivar a inovação governamental (LICIO, 2012, p. 76).

A influência vinculada à competição entre os diversos entes da federação valoriza a introdução de variáveis institucionais na promoção das políticas públicas, ainda mais quando a perspectiva do neoinstitucionalismo converge nos estudos e correntes que não se reduzem ao contexto político e econômico ancorado na argumentação geral do governo central neste caso a União. Retirar a força e a coerção das estratégias associadas ao federalismo competitivo sintetiza a projeção da análise neoinstitucional de realização inicial de um levantamento de diagnóstico dos problemas sociais com a consequente elaboração das estratégias de ação a ele conectadas. Novamente aqui, a preservação da autonomia estatal diante dos interesses presentes na sociedade é relevante da mesma forma que a autonomia não afasta outros laços de poder como o controle do Legislativo sobre o Executivo como forma de exemplo. O federalismo competitivo como alternativa exitosa de concentrar na autoridade central o poder decisório pleno na implementação de suas próprias políticas, guarda duas desvantagens essenciais devido à inobservância que ocorre ao quadro político instalado no Estado.

Primeiramente, a estabilidade institucional que este federalismo almeja alcançar pela via da competitividade destoa de uma equanimidade que deve ser encarada com transparência pela autoridade junto às demais instituições e entes federados. A maneira como os indivíduos aceitam consensualmente as instituições e aderem livremente à organização administrativa coercitivamente imposta carece de um aspecto não ventilado

pelo formato do federalismo competitivo, mas lembrado pela análise teórica da teoria neoinstitucional.

Ao identificar a contribuição teórica da perspectiva neoinstitucional, Eduardo Cesar Marques considera que “apenas a realização de estudos históricos para cada sociedade e para cada processo de formação do Estado permite determinar as autonomias presentes em cada agência estatal em sua conjuntura específica” (MARQUES, 1997, p. 80). Uma análise combinada de autonomia e a capacidade dos entes estatais agirem de maneira articulada e subordinada ao poder do governo central na execução das políticas públicas é lembrada pelo neoinstitucionalismo como fator decisivo de orientação federativa. Muito provável que diante da diversidade de atores e fragmentação do poder gerado por atores sociais munidos de interesses e recursos econômicos, a substituição deste padrão de exercício autoritário do governo central mereça uma flexibilização que permita o respeito às variadas manifestações de autoridade e autonomia (como a exercida pelos Estados e municípios brasileiros).

Trata-se, por conseguinte, de um federalismo competitivo de adequação e diálogo com os demais atores estatais em busca de um interesse predominante do governo central, porém não exclusivo a este, dado à formação histórica atual e à formação do Estado e das demais instituições políticas (MARQUES, 1997, p. 82). Em um segundo momento, as ações do governo central, quando empenhadas na manutenção do federalismo competitivo, podem desencadear consequências capazes de produzir um obstáculo na execução eficiente de políticas públicas como o Programa Bolsa Família. Esses obstáculos associados a um padrão de autonomia excessivamente competitivo são salientados por Elaine Cristina Licio ao referenciar Paul Pierson e a descrição por este autor promovida quanto aos dilemas essenciais sobre a gestão das políticas sociais. Destaca, portanto, a existência do *competitive state building*; *preempted policy space*; *welfare magnets* e *race to the bottom* (LICIO, 2012, p. 76). Cada um dos dilemas enunciados pode, com maior ou menor intensidade conectar-se com possíveis desafios de plena concretização do programa Bolsa Família.

Em um dos dilemas apontados pela autora, o *competitive state building* vislumbra a possibilidade de ocorrência de conflitos entre as unidades autônomas de governo, dado que “os governantes buscam recolher dividendos políticos e eleitorais decorrentes da

implementação de políticas que melhorem a qualidade de via da população" (LICIO, 2012, p. 76). Estando a política de alguma forma envolvida à melhoria da qualidade de vida das pessoas, torna-se provável que diversos segmentos dos entes federados procurem assumir a paternidade ou aproveitar de alguma maneira os benefícios de uma política redistributiva. A política social do Bolsa Família é capaz de ilustrar esta trajetória competitiva no interior do Estado.

Mesmo que não seja objeto específico de argumentação, neste momento, cabe realçar a movimentação dos estratos da sociedade e a superação contínua da pobreza absoluta; André Singer promove a comparação dos efeitos políticos do Bolsa Família com outros países desde o início do pensamento do bem-estar. Cita, por exemplo, Wendy Hunter e Timothy Power que afirmavam "já em 2007, que o Bolsa Família poderia se tornar como o Social Security, um terceiro trilho na cena nacional, ou seja, aquilo que é intocável sob o risco de morte política" (SINGER, 2012, n.p). O peso assumido pelos benéficos efeitos do programa de transferência de renda circundaram a estratégia e o aprendizado dos candidatos ao ponto que André Singer infere que tanto o candidato governista como o candidato José Serra, ocupando o espaço da oposições à época, não cogitariam qualquer extinção ou adequações qualitativas do programa, cabendo inclusive por parte da oposição o compromisso de incremento ao número de beneficiários do programa.

Mostra-se que a mudança do contexto político somado à aproximação e integração dos entes federados em torno da mesma política comprova, ao menos quanto ao dilema da construção do Estado, o paradigma atinente ao Bolsa Família sobre a exploração crítica dos agentes públicos e a rede de interesses e capitalização política, principalmente arquitetadas pelos gestores municipais responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades. Em que pese uma ação estruturada e convergente sobretudo pelos agentes públicos interessados na exploração pessoal e destoante das origens do programa, inexiste, ao menos no programa Bolsa Família uma específica correlação entre a fidelização da população de baixa renda beneficiária do programa e o êxito do gestor público no sufrágio eleitoral. Novamente dirigida à análise de desempenho do candidato Lula, no ano de 2006, André Singer considera "pouco provável que os programas do governo federal, sobretudo o Bolsa Família houvesse atraído para o partido

os eleitores de baixíssima renda. Na sua visão o petismo teria permanecido “não associado à pobreza” (SINGER, 2012, n.p).

A variação das políticas sociais frente à integração do federalismo competitivo ressalva outros dilemas de aprimoramento das políticas sociais neste padrão de integração de entes federados autônomos. A denominada “preempção do espaço político” cria uma barreira para que outros entes federados desenvolvam suas políticas públicas em respeito ao peculiar interesse local. Como efeito da pressão e da perspectiva hierárquica de participação do Estado na sociedade, Elaine Cristina Licio assinala a situação concreta de uma unidade de governo local por vezes constrangida pela diversidade de proposição de políticas públicas nos outros setores do governo. Descreve ainda a autora que

> uma vez adotadas, as políticas públicas passam por um processo gradual de institucionalização, o qual gera custos altos para mudanças e consolida uma rede de interesses que tenderia a diminuir as possibilidades de uma reforma radical que mudasse o *status quo* (LICIO, 2012, p. 77).

Hodiernamente, esta tendência de afastamento e acanhamento potencial do município pela preferência declarada da construção da política social sob a influência do governo central, mantém ainda a estrutura do federalismo competitivo, porém atestando cada vez mais que o papel do institucionalismo conjuga esforços para modular e até flexibilizar a base constitutiva.

Por diversas vezes, a população alvo das políticas e os atores sociais coletivamente organizados exercem pressão sobre o Estado, reconhecendo inclusive que o mesmo Estado

> é bem-sucedido ao imprimir um certo padrão de dominação, mas no decorrer do processo ele próprio é transformado pelas alianças que possibilitam a incorporação dos atores não estatais, sendo o resultado geral a implantação de um novo padrão de dominação (MARQUES, 1997, p. 89).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o acirramento de confrontos entre o Estado e a sociedade pela concretização dos direitos

fundamentais e a prestação dos direitos sociais, os municípios brasileiros abrem mão de parcela considerável de sua peculiaridade local legitimadora da construção de políticas públicas próprias e com a identidade regional necessária para o bem-estar de sua população. Deve-se observar com igual destaque o aspecto econômico de notável menção, pois muitos municípios brasileiros, em especial aqueles localizados no interior dos Estados da federação contam com a indispensável verba do Fundo de Participação dos Municípios.

A partir do ano de 2014, uma alteração do texto da Constituição Federal (Emenda Constitucional nº 84 de 2 de dezembro de 2014) elevou em um ponto percentual a alíquota então vigente de 23,5%. O fluxo de recursos atualmente é de 24% para efeito da transferência aos munícipios brasileiros destinados a partir da arrecadação líquida de Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. No modelo legalmente seguido pelo tesouro nacional brasileiro para a distribuição dos valores arrecadados pelo governo central incide uma variação do fluxo de recursos que são repassados aos municípios. Essa oscilação, diante de uma crise econômica com arrecadação menor de impostos diminui os repasses, tornando-se ainda mais sentida nos municípios com menor número de habitantes. Mesmo que a legislação vigente destine até 86,4% dos recursos de participação a estes municípios, seu coeficiente populacional implicará em variação considerável do fluxo de recursos culminando num montante inferior dos mesmos (TESOURO NACIONAL, 2018, p. 8). Por decorrência, os valores disponibilizados são muitas vezes insuficientes para o protagonismo municipal na criação da política pública, motivada substancialmente pela dependência das transferências da União.

A autonomia dos entes federados imprime um reconhecido mecanismo de proteção dos cidadãos muitas vezes em face de decisões políticas que subjuguem a autoridade dos demais entes ou os principais direitos sociais. O dilema que brota do padrão competitivo de organização dos governos avança para uma expectativa onde os programas de bem-estar social guardam um efeito magnético; Elaine Cristina Licio constata que “políticas generosas atrairiam potenciais beneficiários, gerando custos positivos para unidade de governo que as institui, visto que motivariam mais gastos sociais que receita” (LICIO, 2012, p. 77). Com a elaboração de regras e programas sociais de transferência de renda como o Bolsa Família a análise de seus efeitos e

impactos no âmbito do federalismo competitivo poderia suscitar por exemplo um uso indiscriminado da política pública por cidades ou Estados da federação mais desenvolvidos ou receber solicitações de adesão por supostos beneficiários desprovidos de condições apropriadas de comprovação da situação de pobreza.

Em múltiplas combinações do exercício desta autonomia dos entes de governo no sistema federalista, os agentes públicos envolvidos na execução do programa podem sofrer os efeitos decorrentes do acompanhamento das condicionalidades ou da incorporação dos futuros beneficiários. Com isso, os demais entes da federação se submetem às formas de combate à atração indiscriminada de beneficiários do Bolsa Família, simbolizando mais um indício, aqui apresentado, sobre o contraditório efeito do federalismo competitivo e sua eficiência na diminuição de dilemas e incertezas na gestão das políticas sociais.

Como se sabe, uma das qualidades notoriamente constituídas pelo programa Bolsa Família implica na condução integrada e entrelaçada entre as esferas de governo em sua relação com a federação. Como se tratasse de uma política de alcance universal como a prestação do serviço de saúde, informações mais precisas envolvendo a renda e a riqueza do beneficiário não seriam necessariamente colhidas ou não serviriam de impedimento de acesso ao serviço público. Logo, como já observa Amartya Sen “se a intenção for prover serviços gratuitamente aos pobres, mas não aos que podem pagar por eles existe o problema adicional de agrupar as condições econômicas de cada pessoa” (2010, p. 179)

O nível de competitividade e a invocação da autonomia do ente federado diante da política social executada estão relacionados com sua maior ou menor participação no processo de divisão de responsabilidades na gestão da política pública ou ainda no aporte de recursos ou dispêndio de seu orçamento para execução da mesma. Não há dúvida de que políticas que priorizem o acesso universal ao bem o ao serviço público coloquem-se numa condição secundária quando se trata do administrador público priorizar as políticas públicas seguindo o padrão competitivo do federalismo. Isto porque o debate sobre como as provisões públicas devem ser distribuídas conforme a autonomia dos entes federados encontram na “tese de meios” uma ferramenta informacional

pertinente que não apenas acaba por reduzir o ônus fiscal para o ente federado, sendo que também o

> montante de fundos pode ser usado de maneira muito mais abrangente na assistência dos economicamente necessitados se for possível os relativamente abastados pagarem pelos benefícios que recebem (ou induzi-los a dar uma contribuição significativa aos custos envolvidos) (SEN, 2010, p. 178).

Os efeitos do federalismo competitivo culminam no movimento evidenciado por Elaine Cristina Licio como a “corrida para a base”. Merece apreciação pela mesma autora o papel desenvolvido ou realizado pelos governos subnacionais em sua capacidade de aprimoramento ou inovação frente à política pública desenhada ou como ainda enfatiza “jurisdições com melhores condições políticas, econômicas e sociais seriam mais favoráveis a implementar reformas que, por sua vez, podem ser disseminadas para as demais unidades de governo ou implementadas em nível nacional” (LICIO, 2012, p. 77). Para possibilitar a materialização deste efeito do federalismo competitivo seria necessário que os entes federados desenvolvessem ferramentas e ações localizadas, mas minimamente conectadas aos objetivos do programa no âmbito do governo central para tornar mais efetiva e eficiente o alcance de seus resultados e notabilizar ainda mais a sua autonomia a frente da gestão do programa.

Por mais que a introdução da competitividade incentiva de forma geral os Estados e municípios, no caso brasileiro, a prioridade da autonomia vem aos poucos e mais uma vez cedendo espaço progressivo e cada vez mais substancial para o contexto macroeconômico nacional que, como visto anteriormente traz sequelas na arrecadação de tributos, provocando uma oscilação por vezes menor na potencialidade arrecadatória e no repasse aos demais entes. Esses fatos não apenas impactam na continuidade das políticas públicas vigentes como também na adoção de medidas que ignoram a evolução e a competição ínsita ao padrão federativo. Este quadro de instabilidade macroeconômica retrata um argumento atualmente alicerçado no “comedimento financeiro” das políticas públicas, explicitado por Amartya Sen como o “reconhecimento de que a estabilidade de preços é importante e que ela pode ser seriamente ameaçada pela competência e irresponsabilidade fiscal” (2010, p. 184).

Esse quadro coaduna e estimula a aplicação conjunta pelos entes federados do entendimento sobre a força que o comedimento financeiro impõe para a interpretação e consecução dos objetivos centrais da política pública. Mesmo num padrão federalista competitivo, a possibilidade de convergência de todos os entes nos distintos níveis de governo quanto à realização de um equilíbrio orçamentário constante é natural e por vezes atentatório à ansiedade verificada de radical eliminação do déficit orçamentário independentemente do custo social gerado para a política social.

Todas as reflexões aqui expendidas sobre os dilemas das políticas sociais e sua respectiva efetividade à luz do federalismo competitivo desagua na especificidade que o programa Bolsa Família congrega. Suscita-se a suficiência ou não do federalismo competitivo como modelo de interação entre os entes de governo e a capacidade deste de unificar e superar os entraves que a autonomia constitucional dos Estados e municípios estatui. Em cada uma das nuances do padrão competitivo, o que se vê é a opção cada vez mais clara da grande maioria dos municípios de buscar junto ao governo central a criação e desenvolvimento dos elementos essenciais de uma dada política como aquelas envolvendo transferência de renda. Aos municípios, principalmente, sobrariam as discussões sobre a preferência de se eleger o espaço político como o ambiente com melhor capacidade de institucionalização, redução dos altos custos que as principais políticas sociais podem congregar de forma a respeitar todas as iniciativas, sejam as provenientes do governo central ou as decorrente do peculiar interesse local dos municípios.

O programa Bolsa Família evolui positivamente no horizonte de adaptação da política social ao contexto teórico do federalismo competitivo. A forma de surgimento da política e a capacidade desta de agregar os fundamentos da prestação continuada colaboram para a elevação da capacidade de adaptação e até mutação dos textos históricos alusivos à origem da desigualdade no Brasil e a preferência por projetos de bem-estar social economicamente orientados e individualizados na verificação das condições objetivas de arranjo das condicionalidades previstas. Tratando-se ainda da compreensão da sociedade e dos poderes constituídos sobre os efeitos da instalação da política sobre o enfoque comparativo, Walquíria Leão Rego e Alessandro Pinzani anotam que “a independência material garantida por meio do dinheiro é um elemento essencial

de tal liberdade e deveria ser considerada, portanto, um bem básico e um objeto possível de políticas públicas voltadas à criação de cidadãos autônomos (REGO; PINZANI, 2013, p. 73).

É de se constatar que a liberdade individual conquistada pelo beneficiário para aquisição de alimento ou dos bens personalizados para superação da pobreza sintetizam semelhante autonomia que o eixo central do federalismo competitivo semelhantemente proclama, ainda que o padrão de eficiência na gestão da política pública de transferência de renda prepondere como o mais grave dilema não superado pelo padrão federativo em discussão.

Por mais que a predominância do federalismo para execução das políticas públicas de bem-estar social neste século XXI seja muito mais uma imposição capitalista ante padrões supostamente ideais de eficiência que o governo central conta com maior possibilidade de instalar o panorama delineado pelo neoinstitucionalismo emprestando para o esquema federalista as concretas ponderações e alternativas de correção de rumo essenciais para a continuação da provisão de serviços públicos ou transferência de renda. A produção de análise efetuada por Eduardo Cesar Marques aborda a composição do *State – in – Society* a parir de um caráter heterogêneo sob os planos geográfico e organizacional, onde a sujeição à "permeabilidades, inserções e capturas dos aparelhos estatais são variadas" (MARQUES, 1997, pp. 91-92). O mesmo autor destaca ainda que "determinadas agências centrais sejam alvo de pressões ou mantenham relações de articulação com certas facções do capital" (MARQUES, 1997, pp. 91-92). O exercício direto do poder sob influência do governo central esbarra na impraticabilidade do controle das agências ou um controle unificado e articulado, seja por parte do capital e seus agenciamentos ou diversos outros autores estatais ou não estatais pertencentes até os níveis inferiores da burocracia (MARQUES, 1997, pp. 91-92).

Toda esta ordem de questões gera uma maior ambiguidade, portanto, quando um sistema decisório mais integrado cede espaço à fragmentação de poder gerada pelo federalismo, ou ainda a dificuldade em se buscar a coesão entre indivíduos e grupos de interesse, frações hegemônicas do capital ou setores da comunidade. A proteção ofertada por parte do governo de um padrão mínimo de *welfare state* pode ser restringida pelos efeitos do "federalismo, separação dos poderes, bicameralismo forte como recurso

frequente aos referendos" (FARIA, 1998, p. 46). Acrescenta ainda Carlos Aurélio Pimenta de Faria que "quanto mais fragmentado foro sistema decisório, mais difícil se tornará a implementação de políticas redistributivas, ou seja, as políticas de bem-estar social *par excellence*" (FARIA, 1998, p. 48).

A tentativa de imposição de limites às políticas de bem-estar social ou de restringir os seus efeitos e alcances como mecanismo redistributivo parece sugerir a adoção e visibilidade do padrão do federalismo cooperativo. Antes de se buscar uma aproximação deste modelo promissor com os já mencionados fundamentos do neoinstitucionalismo, alguns objetivos analíticos oriundos de um enfoque cooperativo do federalismo podem ser realçados.

Incentivos claros ao modelo de cooperação entre os entes federados permite neste cenário cooperativo o *welfare economics*, cuja perspectiva implica que na

> atuação do governo central deve ser centrada na garantia da estabilidade econômica e nas políticas distributivas, ou seja, o nível central responde pelas funções distributiva e estabilizadora, já as competências alocativas devem ser compartilhadas no sistema federativo (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 350).

A conexão deste referencial alinhado ao universo cooperativo dos agentes estatais e o neoinstitucionalismo vigente no Brasil não podem ocultar ou excluir a análise das "instituições que estão por trás das ações do mercado e do Estado" (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 351), destinando, porém, uma importância mais transparente e equilibrada no incentivo para se "elaborar regras e incentivos claros e previsíveis para orientar as escolhas racionais dos agentes e que levem ao alcance dos objetivos coletivos traçados" (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 351). Vê-se que o estímulo provocado pela diretriz neoinstitucional proclama a projeção de envolvimento dos agentes estatais e não estatais, como empresas e governos, na edificação de um plano criativo de incentivos com resultados potencialmente mais relevantes ante a sobreposição de competências e uma gestão descentralizada e excessivamente autônoma já alardeada pelo federalismo competitivo.

A opção do federalismo cooperativo como panorama favorável para sedimentação do modelo de bem-estar social brasileiro exige uma revisitação do papel empreendido

seja pelo governo central e principalmente pelos municípios. Sobre o seu impacto e importância para provisão dos bens públicos, Denise Arías Vazquez considera que “a limitação espacial dos benefícios ocorre dentro de seus limites” (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 350). A oferta local dos bens públicos e a necessidade de melhor adequação às preferências e vicissitudes peculiares de cada comunidade fazem do município e, consequentemente, do governo local a preferência pela implantação de função alocativa em destaque superior até mesmo ao governo central.

Como os objetivos do federalismo cooperativo se traduzem em uma ação decisória conjunta e a intensificação de relações de parceria e cooperação técnica entre os entes federados, a redução das possibilidades de fragmentação conduzem à confirmação das projeções dos gestores públicos quanto à possibilidade de apropriação de um modelo mais distributivo ou auto-regulado. Demonstra-se novamente que uma política pública gera mais bem-estar quando suas evidências de cooperação induzem uma análise e gestão dos resultados da política sob um parâmetro neoinstitucional. O aparato legislativo e fiscalizador que o enfoque neoinstitucional compartilha ganha uma força robusta gerada não somente pelos grupos de interesse e atores sociais envolvidos, o que por si só facilita principalmente a formação de consenso na alocação dos recursos. Esse aprendizado alberga também “o tamanho e a orientação para processos de aprendizado social que afetam os prognósticos de expansão de futuros programas, seja negativamente, seja positivamente” (FARIA, 1998, p. 47).

O legado das políticas públicas deve ser incorporado como compromissos de longo prazo que superam diversas gerações da população, contemplando uma ação cognitiva quanto a administração dos programas. Cuida-se de um tratamento neutro ou despolitizado das informações técnicas de performance dos programas a serem utilizados no interesse das melhorias e adaptações frente aos valores da própria comunidade onde se estruturam.

Favorecendo a complexa interação entre os distintos níveis de governo, a maneira como o programa Bolsa Família aglutinou as agências estatais e os grupos de interesse deve ser compreendida segundo uma nova forma de reconhecimento deste equilíbrio entre o federalismo cooperativo e a vertente analítica do neoinstitucionalismo e sua base de tomada decisória no espectro do bem-esta social a partir da centralização do papel do

Estado. Sabe-se, por exemplo, que um dos resquícios do neoinstitucionalismo no interior do processo de execução do Bolsa Família resulta da determinação legal da autonomia geral do Estado, ao mesmo tempo em que se percorre também as autonomias dos outros entes da federação e os grupos sociais. Em sua gênese, o programa de combate à extrema pobreza e a pobreza no Brasil caracterizam-se pela conveniência de um padrão de relações intergovernamentais hierarquizadas (LICIO, 2012, p. 82).

Acerca das especificidades e limites da hierarquia tratada nos fundamentos teóricos do Bolsa Família, Elaine Cristina Licio considera que sob essa "perspectiva pode ser apreciado o programa Bolsa Família de forma a problematizar o entendimento corrente na literatura de que se trata de um programa centralizado por reservar aos governos subnacionais um papel secundário" (LICIO, 2012, p. 82). Relegar ao isolamento ou adaptar o papel dos entes federados ou subnacionais não foi a alternativa efetivamente aplicada pelo governo central para o êxito do programa. A opção pela equalização dos interesses dos variados grupos indicou ao longo da execução do programa uma opção pela alteração do *status* que os municípios teriam nesta estrutura do programa e a dependência cooperativa que se faz notar para a fiscalização das condicionalidades.

Revela-se, portanto, que o Bolsa Família em sua criação no ano de 2004 introduziu ações e sistemas de coleta de informações dos beneficiários pelo mecanismo do Cadastro Único, buscando por meio do município a criação de políticas de monitoramento efetivo e focalizado dos grupos e perfis socioeconômicos. É exatamente sobre a forma ou maneira de expansão do Cadastro Único que vicejou o lançamento de um padrão de federalismo não competitivo, mas igualmente não destinado à cooperação. Foi por inspiração de um federalismo coercitivo que a hierarquização das relações intergovernamentais despontou, caminhando ainda para uma concepção na qual "os governos subnacionais são constrangidos a agirem de acordo com as regras definidas pelo governo central" (LICIO, 2012, p. 83).

Vale apontar que os moldes do federalismo coercitivo acabam por esbarrar nas múltiplas formas de interação que os agentes estatais e as forças sociais estabelecem entre si. Soma-se a este processo político as estruturas burocráticas que se multiplicam na medida em que o envolvimento dos entes federados permite aos mesmos exercer um

poder de veto decorrente de sua autonomia deliberadamente constituída pela Constituição Federal. O veto institucional revela que as relações intergovernamentais não sobrevivem sem a constância das análises políticas dos variados e fragmentados grupos sociais responsáveis por articular estratégias de favorecimento dos seus próprios interesses. Frente à impossibilidade de tornar-se homogênea, a organização das agências estatais e os diversos atores passam a opinar pela abertura de medidas e arranjos intergovernamentais que reconheçam um diálogo quanto à imprevisibilidade provável que a política social pode adquirir em sua execução. Leva-se aqui em conta que a estratégia para desvendar os motivos e a adaptação dos aparelhos estatais não encontra no federalismo coercitivo o modelo mais apropriado para perseguição de um contexto ou ainda incorre numa migração de entendimento dos agentes estatais e privados. A articulação das estratégias geradora de um quadro de imprevisibilidade reside no fato que “as classes são compostas por frações, passíveis de transformação em atores políticos segundo ações coletivas baseadas em suas identidades, interesses e estratégias particulares” (MARQUES, 1997, p. 91).

Situações históricas de equilíbrio entre os entes federados contribuem para o incentivo de uma nova discussão que avalia o padrão de relação intergovernamental, notabilizando o papel do governo Federal, por exemplo o dos Estados Unidos em sua missão de “assegurar recursos para que governos estaduais e locais assumam determinadas funções e alcancem determinados padrões, sob constante supervisão” (LICIO, 2012, p. 84). No deslinde das relações entre os entes federados, um aspecto converge para o entendimento de que os Estados e os municípios destinam sua atuação burocrática para longe do centro do poder quando enxergam o governo federal como um ator hegemônico que busca subjugar os demais atores, disseminando seu propósito de política pública. O programa Bolsa Família organiza-se de forma a compartilhar um rigoroso fator de cristalização do federalismo cooperativo, concluindo o trânsito iniciado com as práticas de transferência de renda condicionadas, iniciada já na década de 1990. Por outras palavras, o governo central ou a União desacreditavam numa plataforma que reconhecesse desde a gênese uma política pública com um perfil cooperativo ou distribuição antecipada de competência entre os entes subnacionais. Porém, constataram que sem os entes federados atuando diretamente e com autonomia

suficiente para adaptar para seu contexto local as principais fontes de operação da política social, programas como o Bolsa Família tenderiam ao fracasso ou receberiam dos municípios resposta direta e típica da autonomia do federalismo competitivo. Outro ponto de entrelaçamento proveniente da cooperação entre os entes, revela-se por meio do volume de recursos e transferências de experiência e cooperação que inegavelmente são indispensáveis para o fortalecimento do trabalho cooperativo, ao mesmo tempo que demonstra que uma política social direcionada para uma gestão cooperativa torna-se instável por apresentar fundamentos de coercitividade, sobretudo quando a União tende a exigir ou priorizar resultados e notas de acompanhamento das condicionalidades pelos agentes estatais baseados nos municípios brasileiros.

No caso do Bolsa Família, a abertura do processo de diálogo intergovernamental deu-se progressivamente e num ambiente de relativa dificuldade para os municípios brasileiros em razão da já comentada heterogeneidade dos mesmos. Todos os índices e acompanhamentos estatísticos como o Programa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) ou o coeficiente de Gini assinalam as “diferenças sociais, econômicas, demográficas e históricas entre os municípios” (ARAÚJO *et al.*, 2015, p. 373). Como a tendência centralizadora do Bolsa Família concebeu originalmente a possibilidade de um tratamento homogêneo e equânime entre todos os municípios brasileiros, acreditou-se que a proposta de redistribuição de renda no território nacional deveria prosseguir um trajeto uniforme de conduta e de metas, ainda com predomínio da gestão central do programa na coordenação das decisões e na aplicação de medidas ou propostas coercitivas de alcance dos resultados. Vale lembrar, porém, que o caminho irrefreável da cooperação intersetorial assimilou acertadamente que a homogeneidade pela via coercitiva se deparava já em 2004 com um retrato nacionalmente conhecido de contração de recursos e problemas estruturais das políticas universais. Com vistas a abordar esta correlação entre a eficácia das políticas universais e as ações inovadoras advindas com o Bolsa Família, Araújo *et al*. relatam que

> as políticas de saúde e de educação, condicionalidades principais do Programa, pretendem basear-se nos princípios da universalidade, gratuidade, redistributividade e descentralização, porém a realidade é uma insuficiência desses serviços, resultando na formação de mercados

> que assistem parte da população quanto a esses serviços (ARAÚJO *et al*., 2015, p. 373).

Mesmo com a introdução de inovações técnicas e sistêmica do programa Bolsa Família, com ênfase no Cadastro Único e na intersetorialidade, a descentralização e a aplicação das condicionalidades vislumbram uma realidade adversa na prestação da devida assistência tanto nas condicionalidades como nos demais serviços públicos que não podem ser afastados, ainda que excluídos do enfoque da focalização. Alguns dados deste campo de proteção social não diretamente associados às condicionalidades podem revelar números alarmantes que espelham a obrigatoriedade do diálogo intersetorial na prestação abrangente dos serviços públicos. Conforme os dados publicados, na PNAD do ano de 2017, o percentual de municípios com acesso a alguns serviços básicos como abastecimento de água de rede geral, esgotamento sanitário com rede geral, coleta de lixo e iluminação elétrica oscilam assombrosamente em desfavor das famílias que recebem recursos do Bolsa Família. Tratando-se por exemplo do percentual de domicílios cujos beneficiários recebem o benefício abrangido pelo abastecimento de água de rede geral, enquanto a média brasileira é de 71,3% dos domicílios recebedores do Bolsa Família, a região Norte conta com 52,2%, a Nordeste com 70,0%, a Sudeste com 82,9%, a Sul com 81,9% e a Centro-Oeste com 79,3%. Quando o serviço básico envolve o esgotamento sanitário com rede geral e fossa ligada à rede a média brasileira dos domicílios amparados é de 36,6%, com indicadores que revelam abrangência de 11,7% na região Norte, 29,1% no Nordeste, 70,7 no Sudeste, 51,7% no Sul e 31,5% na região Centro-Oeste dos domicílios que recebem o Bolsa Família (IBGE, 2018, p. 42).

Os dados apresentados, como visto acima, atestam um nível de considerável desequilíbrio na prestação essencial de serviços públicos, diretamente transformadores do padrão de vida mínimo esperado pelos indivíduos. O peculiar e destoante percentual verificado nas regiões Norte e Nordeste permitem ampliar um segundo desafio decorrente desta heterogeneidade de dados e da velocidade de implementação de serviços básicos como água e esgoto ou abastecimento em rede: distintas formas verificadas entre os municípios brasileiros em compreender e instalar um efetivo processo de gestão municipal das políticas públicas. Neste sentido, diante de debilidades

de acesso aos serviços básicos, a gestão das condicionalidades do Bolsa Família não pode ser associada a um ritmo isolado e sistemicamente alheio às demais necessidades da população.

Reside nas carências da população um destaque negativo e, portanto, desafiador para a construção de um perfil mais eficiente e universal de políticas de bem-estar social no Brasil, pois para os programas de transferência condicionada de renda, o federalismo cooperativo com diálogo intergovernamental, carregado com a premissa coercitiva criadora de um cenário de dependência dos governos locais em desigualdade de condições, sobrevive paralelamente ao federalismo competitivo e lastreado na autonomia dos mesmos governos locais para a gestão das demais políticas, dentre essas estão alguns serviços básicos de imprescindível relevância.

Com a sobrevivência da estrutura essencialmente dualizada e dependente da procedência do agente organizador da política pública (União ou entes federados como os Estados), Araújo *et al.* enunciam algumas das razões que acirram as dificuldades de implementação e monitoramento pelos municípios ou até pelos Estados, sempre com ênfase no espectro da descentralização e autonomia do ente federativo. A primeira das razões considera a diferença arrecadatória e o contingente populacional dos municípios, justificando a análise dos

> municípios que geram maior receita própria também são aqueles que reúnem o maior contingente populacional, enquanto os municípios que não possuem base econômica desenvolvida são mais dependentes de recursos provenientes de transferências da União e possuem menor contingente populacional (ARAÚJO *et al*., 2015, p. 374).

Outro esclarecimento que corrobora com esse aspecto alinha-se com o perfil dos beneficiários do Bolsa Família e a concentração do contingente populacional.

Dados do ano de 2013 sinalizavam que a população urbana beneficiária do Bolsa Família era de 75,3%, e a população rural de 24,6%, sendo que essa certamente conta com maior dificuldade de acesso a outros itens ou serviços essenciais para a subsistência humana. Na região Nordeste, por exemplo, o contingente populacional dividido entre as zonas urbana e rural é de 68,1% e 31,9%, em explícita dissonância em relação à média brasileira. Esse dado contribui para que as regiões com maior concentração da

população situada na zona rural contem com uma base econômica menos desenvolvida e, por conseguinte, mais dependente dos recursos de transferência de renda da União principalmente.

Toma-se aqui um outro argumento observado por Araújo *et al.* que afirma existir uma consequência experienciada pelos municípios por conta da "separação entre as tendências de concentração espacial dos recursos e de concentração das demandas por esses recursos" (ARAÚJO *et al*., 2015, p. 374). A observação recai à tendência de incremento da urbanização da pobreza e a vulnerabilidade que as áreas de grande concentração urbana contam para lidar com a parcela da população mais distante da integralidade dos serviços essenciais básicos. Seja pela evolução tecnológica e o aperfeiçoamento inclusivo de acesso à renda e ao mercado de trabalho de todos os estratos da população, sejam pela combinação de outras políticas de gastos públicos nas áreas da habitação e saneamento básico ou a inclusão dos direitos de assistência social, os municípios devem priorizar sua capacidade organizadora e de gestão, orientando-se para os efeitos da descentralização fiscal.

Quando se prima por uma redistribuição das responsabilidades dirigidas às ações e políticas públicas, redesenhando as atribuições de cada ente federado (União, Estado, Distrito Federal e municípios), tem-se, por consequência, o êxito de uma gestão descentralizada da saúde e da educação, onde a intersetorialidade permite uma base eficaz de evolução em outras áreas que não aquelas consolidadas nas áreas mencionadas. Qualquer outra ideia, porém, de afastamento do município e de seu fundamento cultural, de autonomia e peculiaridade local não atinge a dimensão qualitativa e universal esperada. Com o intuito de associar e defender a dimensão social do município, Monteiro *et al*. descrevem que a "municipalização permitiu a cada município conhecer seus problemas e agir de acordo com as suas necessidades, responsabilizando-se pela gestão dos serviços básicos" (MONTEIRO *et al.*, 2009, p. 217). Uma nova intersetorialidade dos entes federados comporta a implementação de suas competências constitucionais no cenário dos direitos sociais, sugerindo a maior participação dos Estados em favor da redução das fragilidades dos municípios, conduzidos em particular pela discrepância arrecadatória e o contingente populacional referenciado até aqui.

Independentemente de considerar uma intersetorialidade restrita à política de educação e saúde, a contextualização desse programa propaga a eclosão de um arranjo federativo que permita articular os serviços públicos essenciais e universais. Vê-se que a simplicidade da previsão constitucional formal de descentralização e autonomia entre os entes federados não simbolizam a qualidade da gestão dos programas sociais edificados pelos Estados, sendo que o tamanho dos municípios introduz, igualmente, a possibilidade em se encontrar dificuldades na gestão e acompanhamento das políticas públicas.

Existe, contudo, um comprometimento obrigatório da intersetorialidade praticada junto ao Bolsa Família e que pode ser introduzida para outras políticas setoriais de competência dos Estados e municípios. Além de uma intersetorialidade já visualizada na cooperação entre os entes com a construção de vantagens mútuas para instalação e gestão das políticas sempre primando por uma coordenação conjunta com todos os atores, o poder local traz o conhecimento especializado e a proximidade com o beneficiário da medida social como sua principal contribuição. Resgata-se, por conseguinte, uma orientação complementar e uma proposta de aplicação do federalismo cooperativo para as políticas setoriais com a especificidade do panorama coercitivo para a consolidação das metas sociais. Arranjos intergovernamentais com envolvimento dos governos subnacionais flexibilizam “o resultado do aparente antagonismo entre centralização da formulação e descentralização da execução” (LICIO, 2012, p. 24).

A mudança dos padrões de interação e diálogo federativo quando moldadas às características e configurações das políticas públicas como o Bolsa Família contam “como padrão de relações intergovernamentais a negociação federativa, ainda que haja assimetrias dinâmicas nas capacidades dos entes e nos resultados da política nesse processo” (LICIO, 2012, p. 27). A escolha pelo uso do molde institucional do Bolsa Família sugere uma extensão das características do programa para medidas de interesse público e desenvolvimento social e provisão de serviços públicos na esfera de autonomia dos demais entes federados.

Em torno do equilíbrio e da redução das disparidades arrecadatórias e populacionais de Estados e municípios, Elaine Cristina Licio indica como combinação de arranjo institucional um modelo que “implica repasses federais para financiamentos da

implementação subnacional das políticas, com cofinanciamento e repasses fundo a fundo e criação de espaços de deliberação intergovernamental, participação e controle social" (LICIO, 2012, p. 27). Adota-se usualmente neste modelo de arranjo institucional, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, sobremodo a missão institucional de "combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos" (Constituição Federal, artigo 23, Inciso X).

Uma observação completa dos meandros desta negociação federativa implica na conscientização que as políticas públicas universais ainda que constitucionalmente pertençam à autonomia de execução do município, recebam um destaque de articulação federativa que requeira a incisiva participação técnica cooperativa ou o aporte de recursos da União ou dos Estados. O financiamento do processo de criação e acompanhamento da política pública, neste arranjo institucional de coordenação entre os entes da federação mais simboliza do que reconhece o que nem mesmo a própria Constituição Federal faz do município como o espaço de convivência, sociabilidade e local de realizações dos interesses e capacidades dos indivíduos no exercício de suas liberdades.

Fortalecer o funcionamento das instituições frente aos desafios da criação de políticas de bem-estar social exigem uma contundente atuação dos entes federados, privilegiando um ambiente participativo e paritário de negociação e aproveitamento intersetorial que garanta formas efetivas de monitoramento dos resultados e condicionalidades, como já se estabeleceu nas áreas da saúde e educação no Bolsa Família. É forçoso ponderar que existe uma percepção imperativa e já apontada sobre a impressão de Mészáros acerca do privilégio que o capital conta por meio da maciça transferência de recursos para o setor industrial nas políticas econômicas de renúncia fiscal ou flexibilização legislativa estimuladora da acumulação e do consumo. Logo, o fundo público, na visão de agentes econômicos imiscuídos ao capital financeiro e setores produtivos necessita estar prioritariamente à disposição da realização do capital. Qualquer outra destinação, mesmo que vinculada à realização do bem-estar social e da igualdade na distribuição de renda, merece desconfiança diante do desgaste na manutenção das contas públicas.

A compreensão regular e, por vezes, simplista de que a Constituição Federal brasileira, no tratamento jurídico de seu conteúdo "econômico", conte com a suficiência de suas disposições regulatórias e normativas promotoras de uma igualdade formal, a intervenção por vezes "oculta" dos mercados não percorre mais a vigência de uma "Constituição monolítica" ou meramente programática sobre um quadro plural de compromissos. Ampliando o universo desta análise, Gilberto Bercovici observa que a

> constituição é vista como um projeto que se expande para todas as relações sociais. O conflito é incorporado aos textos constitucionais, que não parecem representar apenas as concepções da classe dominante, pelo contrário, tornam-se um espaço onde ocorre a disputa político-jurídica (Bercovici, 2010, p. 396).

Veja-se que os textos normativos não podem deixar de recepcionar todos os fenômenos sociais e econômicos, tampouco permitir-se a ignorar os reclamos e lutas sociais com a abertura da capacidade de diálogo e influências entre os setores e grupos sociais de interesse.

A Constituição Federal deve emancipar suas formas tradicionais de pensamento jurídico, tanto sob um enfoque intervencionista ou a permanência de uma "visão liberal da existência de um dualismo entre o Estado e a sociedade, ou entre o Estado e o mercado" (BERCOVICI, 2010, p. 395). A ordem econômica, quando respaldada pela pronúncia política e jurídica do texto normativo constitucional coloca em risco o postulado da redução das desigualdades regionais e a incorporação de estratos da sociedade desfavorecidos diante da autoregulação exercida pelo mercado.

Um exemplo capaz de traduzir e evidenciar esta atuação escamoteada do mercado na produção de resultados positivos do federalismo cooperativo encontra eco na profunda crise fiscal no Estado do Rio de Janeiro, que desde o ano de 2015 acumula dívidas que alcançam o volume garantido pela União de 39,32 bilhões de reais atualizados no mês de setembro de 2018. Como medida de garantia da linha de crédito aberta pela União, um dos deveres assumidos pelo Estado do Rio de Janeiro deu-se na alienação da integralidade das ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, com o direcionamento dos recursos obtidos com esta alienação para amortização das dívidas contraídas pelo mesmo estado.

O procedimento legal instituído pela União recebe a denominação de “Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e dos Distrito Federal” desde a publicação da Lei Complementar nº 159 do ano de 2017. Em seu artigo 1º, argumentos explicitamente econômicos reforçam a sustentabilidade econômico-financeira, confiança nas demonstrações financeiras e “solidariedade entre os poderes e os órgãos da administração pública” (artigo 1º, parágrafo 1º). O equilíbrio das contas públicas e sua respectiva implementação vincula ao Estado proceder “reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime” (artigo 1º, parágrafo 2º). As limitações e imposições propostas pelo arranjo federativo adota uma nítida linha cooperativa no cenário das políticas econômicas, com aspectos peculiares e exigências institucionais de repercussão social aos Estados que precisarem aderir a este regime normativamente regulado.

A complementariedade associada às contrapartidas estabelecidas pela União ao Estado que optar pela participação no regime de recuperação fiscal, exibe uma tendência particular que as práticas de bem-estar social envolvidas pelo modelo de federalismo cooperativo podem guardar. Inteiramente construída em torno de requisitos objetivos de constatação do desequilíbrio orçamentário, a Lei Complementar nº 159 prevê em sete incisos de seu artigo 2º, medidas que “deverão” ser implementadas como forma de concretização da adesão do Estado membro da federação junto ao respectivo regime. Ilustra-se, por exemplo, a indispensável “autorização” de “privatização de empresas dos setores financeiros, de energia, de saneamento e outros”, bem como a adoção de regras previdenciárias disciplinadas para o regime geral de previdência dos servidores públicos federais pelos Estados que aderirem ao plano; a redução dos incentivos ou dos benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas e a autorização para a realização de leilões de pagamento com a adoção do critério de julgamento por maior desconto. Já o artigo 8º da mesma lei fixa algumas vedações impostas ao Estado no decorrer da vigência do Regime de Recuperação Fiscal, com destaque para a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou órgãos, criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, realização de concurso público

excetuando os casos de vacância do cargo, além da criação de despesa obrigatória de caráter continuado.

Em cada eixo tratado, seja pelas medidas impostas para a recepção do plano de recuperação, seja pelas limitações e vedações aplicadas na vigência do mesmo, o governo central acaba por “sufocar” ou diminuir consideravelmente a margem de diálogo intersetorial junto aos Estados que pretendam aderir ao plano. Mesmo na demonstração formal de “solidariedade entre os poderes e os órgãos da administração pública”, o governo central trata as assimetrias e heterogeneidade de características como contingente populacional e perfil arrecadatório do Estado, num prisma estritamente econômico.

Exige-se do Estado o respeito inicial à função coordenadora assumida pela União, desdobrando-se o conceito de cooperação dos Estados federados a um aspecto secundário, na medida em que estes atuarão muito mais como “mediadores” entre os setores da sociedade, como sindicatos de servidores públicos atingidos pelas alterações impostas, ou frações hegemônicas do capital que observam a redução de sua esfera de influência sobre a parcela do fundo público há tempos utilizada.

Durante o período de tramitação da Lei Complementar na Câmara dos Deputados, os parlamentares de todos os Estados realizaram suas considerações sobre a viabilidade da aprovação desta lei, apreciando sobretudo os efeitos junto à autonomia e a relação federativa entre os diversos entes. A deputada Alice Portugal, do partido PC do B, eleita pelo Estado da Bahia, em sessão deliberativa, do dia cinco de abril de 2017, identifica as regras “draconianas” impostas aos “Governadores, e não aos governos dos Estados”. A parlamentar exalta ainda que

> é necessário que tenhamos clareza de que o projeto interfere na autonomia federativa. Ele interfere no pacto. Ele interfere na administração interna dos Estados: 14 % de alíquota previdenciária, fim de concurso, venda de estatais, fim de autonomia administrativa, leilão de débitos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 104).

Em qualquer das circunstâncias apresentadas pelos parlamentares na discussão da Lei Complementar, os recursos financeiros materializados sob a forma de ativos como empresas constituídas pelos Estados contribuem para a reciprocidade das relações

intersetoriais e a dificuldade da construção de um arranjo federativo “regulado por um pacto, cujas relações internas refletem um tipos especial de compartilhamento que deve prevalecer entre os parceiros, baseado no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e na tentativa de promover uma unidade especial entre os mesmos” (LICIO, 2012, p. 39). O compartilhamento recomendado pela equilibrada parceria entre os entes federados na superação das desigualdades regionais cedeu espaço para a busca pela responsabilidade administrativa do gestor público estadual ao não exercer adequadamente sua autonomia na aplicação correta dos recursos públicos.

Outro parlamentar presente na mesma sessão e pertencente ao Partido Progressista (PP) individualiza esta responsabilidade ao mesmo tempo em que reconhece o esforço do governo federal em propor um teto de gastos e práticas austeras de ajuste fiscal. Ressalvando esta pertinência da medida de ajuste, o deputado federal Julio Lopes pontua que “tudo isso acontece em função da falta de responsabilidade fiscal, da falta de responsabilidade com as contas públicas, com o dever cívico de gastara apenas aquilo que se arrecada” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 76).

O contorno natural e pormenorizado da lei complementar permite a interpretação desvirtuada das competências de cada um dos entes federados ainda mais quando a produção de resultados econômicos que superem os sucessivos déficits dos Estados. Esta abordagem preponderantemente econômica surge como única alternativa na recuperação dos Estados em crises que até o momento em que aderiram ao plano de recuperação, geriram os recursos públicos de forma perdulária ou irresponsável. Ao menos é esta a impressão que a legislação complementar indica ao exigir um volume significativo de contrapartidas, algumas delas de interesse imediato da parcela dos grupos de interesse representados pelos conglomerados econômicos capitalistas, com a ressalva dos benefícios e renúncia fiscal com um prazo certo e fixado consoante legislação complementar de competência do Estado.

O resultado desta “convenção” ou acordo de proteção em favor dos grupos representativos do grande capital permitiu interpretações da lei complementar como aquela apresentada pelo deputado federal Glauber Braga sobre a iniciativa do Governador do Estado do Rio de Janeiro ter caminhado à Assembleia local

> um projeto de isenção de 650 milhões de reais para a AMBEV, no Estado do Rio de Janeiro. Isso aconteceu hoje! Ele mandou um projeto de isenção de 650 milhões de reais para a AMBEV, no Estado do Rio de Janeiro, justificando que isso geraria 200 empregos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 67).

O relato deste comportamento desviante da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro pelo discurso do parlamentar exemplifica e postura dos entes federados de privilegiar e discutir os termos do pacto federativo considerando alternativas de elevação do crescimento e manutenção dos empregos, sem passar pelos mesmos impactos que a lei complementar provoca com o congelamento do aporte de recursos em despesas obrigatórias ou com o impedimento da contratação de professores ou servidores públicos mesmo que a demanda por tais serviços seja empiricamente avalizada.

A medida de maior ou menor intensidade da intervenção federal na legislação de recuperação fiscal do Estado, remete ao subjetivismo da barganha federativa e as pressões que os atores sociais ou poderes constituídos exercem para inibir ou aprimorar as condições de diálogo com o poder central. O processo decisório de adesão do Estado ao plano de recuperação recebe, portanto, influências diversas dos setores e grupos de pressão, cada qual exigindo por parte do Estado aderente uma configuração diversa na alocação de recursos ou na responsabilização da produção de metas fixadas pelo governo central. Uma distribuição igualitária das mesmas reponsabilidades para redução do déficit não é possível quando os recursos financeiros ou o potencial do ente federado for insuficiente para promover um desenho constitucionalmente mais equilibrado do plano de recuperação, resultando numa dificuldade maior para o exercício da barganha federativa (LICIO, 2012, p. 51).

O sistema federativo, por meio de exemplos como o evidenciado pela tramitação da Lei Complementar nº 159, de 2017, tenta conectar-se a uma lógica própria de funcionamento que serve também para se constituir um mecanismo de calibragem que as políticas de bem-estar social igualmente submeter-se-ão. Neste mecanismo, o poder de influência da unidade da federação participante da política pública e do diálogo intersetorial que os grupos forem capazes de realizar na barganha federativa precisa ser diagnosticado e seus efeitos equilibrados sob o risco de inviabilizar uma vez mais o pacto

federativo. Ao registrar seus segmentos na sessão de apreciação do projeto de Lei Complementar aqui debatido, a deputada federal Jandira Feghali, aberta para a importância da negociação do Governo Federal e dos Estados, reconheceu e alertou que "a única flexibilização do projeto é falar bastante forte para os trabalhadores, mas falar mansinho com o capital, quando altera um percentual de desoneração por ano" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 85). Além do alerta emitido pela parlamentar numa clara menção sobre o peso que os atores e papéis sociais por eles exercidos implicam na tomada das decisões pelo Estado, Jandira Feghali lista trinta e cinco países que segundo ela voltaram a estatizar suas empresas de saneamento destacando que no Brasil "estamos entrando para privatizar tudo o que os Estados têm. Vai privatizar o que no Rio Grande do Sul? Banrisul? A CEMIG e a COPASA, em Minas Gerais? Não há mais nada nem para privatizar no Rio de Janeiro" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 85). As especificidades dos serviços públicos e a forma de prestação que os Estados adotam, às vezes mantendo as empresas estatais superavitárias, tornam-se um ativo valioso na barganha federativa com a imposição legal pelo governo central de renúncia à autonomia municipal e estadual na execução do serviço público.

Independentemente do equilíbrio e moderação dos discursos políticos dos parlamentares nas discussões que antecederam a Lei Complementar nº 159, a tentativa de efetivação e adesão do Estado do Rio de Janeiro ao plano de recuperação desenhado pelo governo federal é emblemático por conta exatamente da imprevisibilidade do diálogo intergovernamental, em que pese o surgimento da legislação primar pelo federalismo cooperativo. A controvérsia sobre a venda da campanha estadual de água e esgoto exigida pela União advém da aplicação de percepções diferentes sobre o padrão de federalismo. O governo central fixa as linhas centrais de seu planejamento de recuperação, estimulando uma execução cooperativa do plano estabelecido. Contudo, a oferta dos incentivos ou recursos pela União vem acompanhada com a obrigação dos Estados que aderirem ao programa de concordarem com as condições impostas, usando para tanto de mecanismos nitidamente coercitivos para o prevalecimento de seus interesses sobre os poderes subnacionais.

A opção particular da União por reduzir este espaço de autonomia dos Estados, ainda mais quando fixa legislativamente a obrigatoriedade de alienação de ativos

envolvendo serviços públicos prestados de forma superavitária revela a intenção da União consistente na adoção de instrumentos coercitivos (no caso da legislação) em vez de investir na realização de um diálogo intergovernamental que preveja a possibilidade de alienação de ativos, porém, mantendo a valorização da autonomia dos entes federados. O insucesso da viabilidade de interação provocado pela introdução do elemento coercitivo na Lei Complementar nº 159 provocou, como era esperado, a judicialização e o questionamento dos aspectos constitucionais da lei. A atuação do Poder Judiciário sempre é vista como uma intervenção desproporcional e atentatório à harmonia dos poderes, sendo que o controle jurisdicional dos atos do parlamento não coincide com a conformidade e abrangência do texto da Constituição Federal de 1988.

Nota-se que mesmo diante da ressalva interpretativa, é comum que os sujeitos profissionais, indivíduos e grupos que interferem na afirmação da autonomia do ente federado considere violações de índole formal e material na criação ou execução de políticas públicas, econômicas ou fiscais. Um parecer exarado no processo que discute a existência ou não de violações à Constituição Federal pela Lei Complementar aduz que a lei que envolve a alienação dos ativos da CEDAE

> foi objeto de análise pelas comissões pertinentes, inclusive pela Comissão de Saneamento Ambiental, por meio de pareceres verbais. Aduziu que a Constituição da República e o Regimento Interno da ALERJ (Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro) não exigem audiência pública, a qual tem natureza facultativa (PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, 2017, p. 9).

A proposta argumentativa esboçada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro surge em explícita contradição aos valores democráticos que devem nortear a atuação do parlamento, permitindo a amplitude da participação cidadã. Este é o sentido estabelecido pelo artigo 58, parágrafo 2º, Inciso II, que estimula o Congresso Nacional a manter em suas comissões a iniciativa e a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil. Não se pode ocultar que, a falta de previsão no estatuto ou Regimento Interno da Assembleia em âmbito estadual dessa obrigatoriedade de audiência pública sirva como fator relevante para redução e afastamento do aprofundamento e discussão que a matéria levada para apreciação do Poder Legislativo

mereça receber no Estado do Rio de Janeiro. A obrigação ou a velocidade atípica de tramitação do projeto também no âmbito estadual contamina o diálogo intersetorial do ente federativo com os atores sociais, mediadores de políticas públicas e até mesmo outros entes federados, como, no caso, credenciam-se os municípios que contam com o serviço público ofertado pela CEDAE mediante um federalismo cooperativo com propósitos semelhantes.

O recorte episódico a partir do desencadeamento da ação coordenada entre União e o Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro imprime a eficácia da "cláusula coercitiva" no padrão de federalismo cooperativo, influenciando o Poder Legislativo fluminense a priorizar a velocidade de tramitação do projeto de lei referendando a alienação do ativo, sobrepondo parcela dominante dos grupos de interesse na aprovação da medida por eles considerada como necessária. A redução exponencial da participação política neste caso retrata a confluente dualidade da prática ético-política "que tem a ver tanto com a força quanto com o consentimento, tanto com o governo quanto com a convivência, em suma, tanto com os direitos de cidadania quanto com as obrigações cívicas" (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 647). Retirar um mecanismo de participação política dos indivíduos, grupos de interesses e até dos demais entes federados impactados pela "cláusula de coercitividade" implica na retirada ou proposital ocultação do espaço livre e pleno onde a democracia consolidou-se na proteção à cidadania e à valorização dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Enquanto não sobrevier manifestação definitiva do Supremo Tribunal Federal, eis que igualmente instado a manifestar-se sobre a violação do pacto federativo decorrente da proposta de venda da empresa pública de saneamento do Rio de Janeiro, permanece válida a prerrogativa do Estado do Rio de Janeiro gravar as ações do Estado junto à CEDAE com cláusula de penhor em favor da União, conforme decisão do órgão especial do Tribunal de Justiça do mesmo Estado, ora incorporando outra fração de poder dominante.

O recorte e questionamento promovidos na discussão acima sobre os efeitos da Lei Complementar 159 para o panorama de formas e configurações do federalismo brasileiro teve por intento inicial aproximar esta nova configuração de ação do governo central em seu diálogo intergovernamental com outros entes federativos. O produto

central deste mecanismo de atuação, permite projetar uma forma de ação a ser expandida para além das políticas fiscais, incluindo, por consequência, as políticas públicas de bem-estar social. Privilegiar um diálogo cooperativo com os governos subnacionais, instalar condicionalidades para os beneficiários das medidas e contrapartidas para acesso aos recursos por parte dos entes federados e alinhar-se com o desenho institucional do padrão ou modelo de bem-estar que o Estado brasileiro pretende difundir.

O êxito do programa Bolsa Família não pode ser definido apenas com a retirada de milhares de famílias brasileiras da situação de extrema pobreza e carência completa de recursos e capacidades. Sob a óptica do padrão federativo de geração de resultados e instituição de contrapartidas para Estados e sobretudo municípios esculpe-se a análise coercitiva do programa por meio da instalação do denominado "Índice de Gestão Descentralizada".

Introduzido como uma relação virtuosa e de estímulo para o aperfeiçoamento da gestão descentralizada do programa Bolsa Família, o Ministério de Desenvolvimento Social, agora mantendo o *status* de secretara especial, condiciona o repasse de recursos "a um índice que engloba os fatores de desempenho da gestão, principalmente a atualização do Cadastro Único e as condicionalidades" (MDS, 2018, p. 83). Uma particular consideração e que não se resume à inédita proposta de articulação federativa e intersetorial envolvendo diversos atores organizados diante de um propósito comum e sem ter o rigor de uma subordinação ao governo central. O reconhecimento dessa política pública vai muito além da transferência de renda, pois envolve igualmente o entendimento da pobreza e extrema pobreza como fenômenos que requerem medidas mais abrangentes, articuladas e complementares.

Surge no Brasil, por conta da relevância social dada pelo governo Lula ao combate de carências materiais extremas, um meio de interlocução entre o poder central e os governos subnacionais, representados no programa pelos denominados "coordenadores e gestores", respectivamente nos âmbitos estadual e municipal; esses realizam ações complementares, compreendidas como a

> integração de diversos serviços que busquem o atendimento integral às necessidades das famílias, ampliando as condições e qualidade do

> acesso, bem como a efetivação de direitos, por exemplo, garantir que as crianças do Bolsa Família estejam matriculadas em creches ou na educação infantil (MDS, 2018, p. 83).

Recepcionada como uma plataforma de integração de diversos serviços, essas ações exigem além da intersetorialidade, já debatida, o compartilhamento de responsabilidades, a elaboração de diagnóstico e o aporte de recursos para uma avaliação mais eficiente dos resultados do programa.

Desde a melhoria conceitual e o aprimoramento e abrangência dos dados que alimentam o Cadastro Único e o conhecimento que o instrumento propicia sobre a população de baixa renda existente numa localidade, o IGD-Índice de Gestão Descentralizada, cuida de outra impactante novidade institucional. A partir de sua criação pela Portaria nº 148/2006, o IGD recebeu uma regulação própria para o mesmo índice, agora finalmente incorporado mediante acréscimo ao texto da Lei nº 10.836/2004. Em geral, o índice é formado pelos dados do Cadastro Único e as informações prestadas acerca da gestão das condicionalidades do programa. Diferencia-se o IGD como índice de mensuração da qualidade das ações e da gestão que o município promove da condicionalidade, sempre primando pela transparência das ações. O IGD, ao promover a junção dos indicadores do Cadastro Único e das condicionalidades, também serve de base

> para a transferência de recursos de apoio à gestão descentralizada, que podem ser utilizados pelos municípios para a realização de ações e projetos de fortalecimento do programa, do Cadastro e do acompanhamento de condicionalidades, bem como de apoio à instância de controle social (CAMPELLO; NERI, 2018, p. 33).

As políticas de transferência de renda nos moldes e no impacto fiscal e social da magnitude do Bolsa Família tornam a operacionalização do programa estratégica ainda que os gastos atuais do governo federal na gestão do Bolsa Família seja de aproximadamente 30 bilhões de reais, ou cerca de 0,5% do Produto Interno Bruto – PIB brasileiro. É interessante notar que o desenho institucional do IGD sinaliza para a realização já debatida sobre as “políticas sociais economicamente orientadas” para a

minimização e prevenção dos riscos, promoção da estabilidade econômica e liberação das empresas quanto aos custos envolvidos no mecanismo de proteção e prevenção (KERSTENETZKY, 2012, p. 44).

No Brasil, a opção legislativa de implementação do IGD contribuiu para uma eficaz gestão de custos, os quais em modelos de bem-estar social como o regime social-democrata trariam desafios consideráveis diante da base de solidariedade social aplicada pelo regime e o enfoque universal dos serviços públicos. O governo brasileiro considerou ainda, nos primeiros anos do programa, transformar a transferência de renda num instrumento de acesso universal, ou instituir um teste de meios financeiramente caro e com potencial de exclusão de possíveis beneficiários não imprimindo o objetivo dinâmico e intersetorial desejado pela União. A cobertura da política pública por parte da União, observou, assim, a instalação de "índices multidimensionais" também chamados de "teste de meios aproximados", onde a

> elegibilidade e ocasionalmente o próprio valor do benefício era resultado não da renda declarada, mas de um conjunto de informações declaradas pela família (e eventualmente checadas *in loco*, ao menos por amostragem), nas várias dimensões relacionadas à vulnerabilidade social (CAMPELLO; NERI, 2018, p. 34).

Cabe novamente dispor, por assim dizer, que a vigilância e a comunicação constante dos entes federados com os beneficiários exigem da União estimular ininterruptamente os entes federados a sustentar ações que aperfeiçoem a gestão tanto do Cadastro Único, como também do Bolsa Família.

Construído como categoria de análise incorporado ao Bolsa Família, o IGD subdivide-se em dois grupos distintos, respeitando os entes federados que receberiam os recursos federais. Assim, o Índice de Gestão Descentralizada – Estado (IGDE) mede a qualidade de gestão do programa sob a vertente do desempenho de cada Estado. O índice varia entre 0 (zero) a 1 (um) e considera para o seu cálculo a multiplicação de alguns fatores, aqui resumidos: FI – Fator de operação do Programa Bolsa Família (considera para sua base de cálculo a taxa de atualização cadastral, taxa de acompanhamento da frequência escolar e a taxa de acompanhamento da Agenda de Saúde); FII- Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS: FIII – Fator

de existência de Coordenação Intersetorial do Programa Bolsa Família (impele o Estado federado a constituir a Coordenação Intersetorial com representantes nas áreas da assistência social, saúde e educação); FIV – Fator de informação da apresentação da comprovação dos gastos dos recursos do IGDE (necessidade do gestor do Fundo Estadual de Assistência Social registrar a comprovação de gastos do Conselho Estadual de Assistência Social (o indicador em referência verifica a aprovação integral das contas pelo gestor do Fundo Estadual de Assistência Social e o consequente registro desta aprovação (MDS, 2018, pp. 32-33).

Mediante a apresentação dos relatórios detalhados e a comprovação dos dados pelo Estado federado, o repasse dos recursos considera um "teto mensal" específico pela média das taxas de Fator de Operação (Fator I), correspondente a 80% do teto mensal e pela quantidade de municípios que alcançam os índices prescritos pelas taxas do Fator I, como o acompanhamento de cadastro, acompanhamento da frequência escolar e acompanhamento da agenda da saúde. A destinação de 20% sujeita-se a uma abordagem escalonada e nitidamente dependente do percentual de municípios que igualmente alcançarem seus resultados pelo índice a eles destinados. Para que um dado Estado receba integralmente os 20% dos recursos, 100% dos municípios que o compõe devem sustentar índices igual ou superior a 0,80% na atualização cadastral, monitoramento da frequência escolar (0.85% ou mais) e agenda de saúde com previsão igual ou superior a 0,70. A combinação destes componentes rende ao Estado membro, 10% e 5% para os elementos estruturantes do Fator I, todos acrescidos aos 80% mensalmente repassados na verificação dos demais fatores (MDS, 2018, p. 34).

Os instrumentos de controle abordados preveem ainda uma aplicação compulsória de 3% dos recursos transferidos para a promoção de iniciativas de apoio técnico e operacional no controle social da equipe destinada à gestão do Bolsa Família. Ademais, aos Estados competem as ações que aprimorem a fiscalização do programa e a conscientização dos municípios, vedando-se o uso dos recursos enviados para o custeio de pessoal ou oferta de promoção de carreira ao servidor, seja ela de qualquer natureza. É imperioso destacar o IGD-E a partir de um argumento indutor, por conta do estímulo aos Estados a investirem no aprimoramento do próprio programa, sem onerar o orçamento estadual originalmente. Veja-se também o estímulo do governo central na

viabilidade do repasse escalonado, com explícita tendência de fortalecimento do diálogo intergovernamental, especificamente, entre Estado e município para o alcance dos índices mínimos.

O resquício do padrão hierarquizado se dá pela obrigatoriedade de aplicação de percentual mínimo dos valores transmitidos (3%) especificamente na condução do apoio técnico e controle social, consoante teor da Portaria nº 754, publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Social no ano de 2010. Ao menos no processo de avaliação do desempenho do Estado para o recebimento de recursos do IGD-E, o comprometimento cooperativo com a União nas diretrizes do Bolsa Família incorpora indicadores de eficiência e qualidade que não apenas se circunscrevessem ao cadastro das famílias, mas também ao acompanhamento das condicionalidades.

Igualmente institucionalizado pela Lei nº 10.836 de 2004, o Índice de Gestão Descentralizada voltada aos municípios, ou simplesmente IGD-M, surge também como um indicador sintético e transparente de repasse de recursos aos municípios que desenvolvessem boas práticas de gestão e monitoramento. Em sua origem e definição legal, o índice viria a privilegiar a descentralização e não a hierarquia “de um governo central, proporcionando mais liberdade nas tomadas de decisões locais” (MDS, 2018, p. 8). O papel desempenhado pela fórmula de cálculo do IGD-M mantém uma base semelhante e uma discriminação dos fatores estruturais do índice, com destaque novamente para o Fator I (fator de operação), responsável pela análise aritmética das variáveis da atualização cadastral, frequência escolar e agenda de saúde. Segue também como fatores relevantes a adesão do município ao Sistema Único de Assistência Social, lançamento e comprovação dos gastos dos recursos do IGD-M pelo gestor do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, seguida da aprovação das contas apresentadas pelo gestor municipal do Bolsa Família ao Conselho Municipal de Assistência Social.

Comparativamente ao IGD-E, o índice de gestão descentralizada customizado para os municípios prevê que esses possuam o “perfil Cadastro Único” avaliado a partir de uma renda familiar mensal de até meio salário mínimo por pessoa, ou famílias com perfil educação por conta de crianças e adolescentes com idade entre 6 a 17 anos, ou ainda as famílias que associam-se ao perfil saúde, por terem em sua composição crianças menores de 7 anos e mulheres entre 14 e 44 anos (MDS, 2018, p. 28). Nesse

sentido, aos municípios cabe uma atribuição essencial e consistente na observação e amparo inicial da família potencialmente apta a receber o Bolsa Família e, posteriormente, cabe proceder a inclusão da mesma junto ao Cadastro Único, com a fidelidade e acompanhamento das informações que legitimam o recebimento dos valores.

Considerando o peso e a necessidade de estruturação técnica e operacional, os municípios contam com metas distintamente organizadas em comparação aos respectivos Estados para fazerem jus ao recebimento. Tais índices são ilustrados pela regulamentação setorial aplicada, que dispõe um percentual mínimo de 0,55 para atualização cadastral, 0,30 para acompanhamento de frequência escolar e acompanhamento da agenda de saúde, além da média final das taxas mencionadas correspondente ao número de 0,55.

A agenda de compromissos e prestações de informações cumpridas pelos municípios coincide com o potencial assumido em receber um volume maior ou menor de recursos. Por não existir, como ocorre com os Estados da federação, parcela fixa de repasse de recursos apenas com a fiscalização da taxa cadastral e outra parcela escalonada e específica ao acompanhamento das condicionalidades, os municípios recebem uma parcela de responsabilidade maior, devido à estrutura legal positivada que prevê o repasse do recurso em relação aos cadastros válidos apurados ao longo do mês de referência do cálculo, sendo que o limite de recursos se dá pela estimativa de famílias identificadas com a renda *per capita* estipulada pela lei das que são domiciliadas no município. Em síntese, cabe ao município monitorar as bases de dados e o número de cadastros válidos, atentando-se para as datas de renovação desses cadastros sempre com próximo acompanhamento às famílias beneficiadas.

Recursos adicionais aos já transmitidos são previstos, na ordem de 5%

> proporcionais aos acompanhamentos das famílias em fase de suspensão, que estejam em processo de acompanhamento das famílias; e 5%, quando o município tiver 100% dos dados referentes à Gestão Municipal atualizadas há menos de um ano, registrados no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (MDS, 2018, p. 8).

Como ferramenta de avaliação institucionalizada, o IGD-M fixa sempre uma diretriz de maior repasse de recursos, uma contínua ação dos municípios em avaliar a situação

dos beneficiários. Veja-se na atribuição complementar dos percentuais aqui mencionados: o repasse de recursos eleva-se para os municípios que, na prática, “enrijecem” sua fiscalização e até suspendem a condição de beneficiário das famílias que contam com a transferência da renda, aumentando também o repasse de recursos, quando os investimentos e a ação da gestão municipal respeitarem os calendários de registro. As ideias e o reforço da autonomia municipal na gestão do cadastro local do Bolsa Família contam cada vez mais com a previsão mandamental coercitiva do governo central sempre sob a bandeira da eficiência da gestão independentemente das complexidades experimentadas. A instrumentalidade do cadastro e a racionalização das exigências do Ministério do Desenvolvimento Social culminam na possibilidade de redução do volume de recursos anteriormente encaminhados para os municípios.

O peso desta decisão de racionalização da gestão de recursos, por parte do poder central tem um nítido efeito prático, pois os municípios deverão respeitar um saldo em conta monetizado, recebendo ou não a integralidade dos recursos mediante a observação do saldo. O resultado concreto desta imposição ministerial obriga os municípios a manterem uma rotina de gastos e investimentos na manutenção do programa, para que o multiplicador máximo aplicado seja utilizado. Exatamente por esta razão, aos municípios é recomendado manter um saldo em conta em volume inferior a 6 vezes o valor referente ao último repasse (MDS, 2018, p. 15). Alheio a qualquer desafio que o município enfrente inclusive na execução dos gastos para com o programa, a intenção saneadora racional da União coincide com a ideia estabelecida pela métrica governamental deve receber menos dinheiro, ainda que não esteja conseguindo promover a devida execução financeira. O lema passa a ser a melhora prioritária da execução financeira para que os repasses voltem ao seu patamar normal.

Tanto o IGD-E como o IGD-M coadunam sem margem de dúvida com a disposição presente do Brasil em reavaliar seus programas tradicionais de transferência de renda e as demais políticas públicas não mais sob a óptica da distribuição discricionária de recursos em volume proporcional à necessidade e carência dos cidadãos. Considerado como uma das engrenagens centrais para o êxito operacional do programa Bolsa Família, o índice em destaque evita qualquer avaliação precoce ou distante da linha demarcatória de sucesso da política social que se almeja instituir. Não comprometer recursos e

esforços, que em outra proposta ou projeto seja, mais eficaz na redução da problemática social avaliada é justamente o destaque de uma orientação neoliberal e sustentada continuamente nos crescentes ajustes econômicos das economias tipicamente globalizadas como se pretende no Brasil.

A visibilidade sistêmica cada vez mais informatizada sugere uma adequação cada vez mais impositiva dos entes federados à estratégia de gestão de políticas sociais articuladas a índices de eficiência, como esse promovido pelo IGD. Ao dispor de diagnósticos extraídos destes novos arranjos que envolvem diversas áreas setoriais, Paulo de Martino Jannuzzi enfatiza a necessária observância dos custos envolvidos na operacionalização de suas atividades, introduzindo variáveis como equipamento e pessoal. Para o autor o

> custo-efetividade das intervenções, isto é, o valor gasto para produzir unidades de resultados e impactos em um período de tempo e território específicos, é certamente uma informação fundamental para avaliar a sustentabilidade dos programas e projetos no futuro e em outros contextos (CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE, 2014, p. 22).

No interior desta tipologia de avaliação enxerga-se apenas diagnósticos e significados de impacto e resultados formais das ações e dos programas, neste caso o Bolsa Família, onde a inovação institucional resultante depara-se com a forma cooperativa do federalismo brasileiro pela velocidade de tramitação dos dados informatizados ou a estrutura física de espaços dos municípios que facilita as notas de fiscalização e atualização cadastral. Claramente, porém, sabe-se que a "avaliação de impacto tem uma ambição mais ampla e complexa. Ambas exigem trabalho de campo, um longo tempo para a realização, um número razoável de pesquisadores e apresentam custos elevados" (ARAÚJO *et al*., 2015, p. 376). Coloca-se a necessidade de ponderação que considere as circunstâncias como a rapidez e a agilidade dos municípios na análise dos cadastros dos beneficiários do programa, sendo possível inclusive observar que em municípios com menor infraestrutura ou contingente de servidores, os técnicos destinados para fiscalização cadastral demoram demasiadamente para visitar as famílias. Logo, em que pese a qualidade de programa a ser avaliado no interior do

binômio custo-efetividade, a eficácia do programa não se vincula ao *software* de gestão ou avaliação intransigente do saldo em conta do município recebedor de recursos do IGD-M. A qualidade dos processos e o resultado que os mesmos chegam a transbordar os efeitos que uma avaliação predominantemente sistêmica e distante dos sujeitos em sua real situação socioeconômica.

O espaço mais amplo concedido aos resultados do IGD para a fixação mais "personalizada" dos recursos distribuídos aos Estados e municípios consolida a tendência já retrata neste trabalho de aproximar o cenário econômico ajustável às demandas do capital financeiro global como um agente influenciador na criação e execução de políticas públicas de bem-estar social. Os critérios de elegibilidade, focalização e execução de condicionalidades como contrapartida de acesso à política podem legar à legitimidade da tecnocracia estatal um peso considerável na tomada de decisões, com viés perigoso de redução progressiva de políticas sociais. A carência perceptiva de índices igualmente balizados como a PND podem revelar, por exemplo, informações técnicas relevantes, como a disposição quantitativa dos servidores públicos, sua disposição por unidade da federação, ou ainda os tipos de contratos que prepondera entre os mesmos.

Os questionamentos aqui se direcionam à inobservância que IGD-E ou o IGD-M proporcionam sobre tais parâmetros, exigindo que o ente federado produza resultados independentemente de suas peculiaridades ou características locais. A partir de dados publicados pelo IBGE, apenas no aspecto remuneratório, até 2011, os salários dos servidores federais eram cerca e 340% maior que dos servidores municipais e 170% maior que os servidores estaduais (PIZZOLATO, 2014, p. 36). Trata-se de uma diferença que não transparece nos resultados do IGD ou no repasse de recursos por parte da União, quando esta simplesmente diminui o fluxo de valores quando o ente local desatende o percentual de acompanhamento. A viabilização e aprimoramento das políticas sociais no Brasil não deixam este desenho irretornável de aprofundamento intersetorial e o fluxo de resposta abrangente, como pressupostos de avanço de um modelo cada vez menos social-democrata e mais liberal de organização das políticas de bem-estar social. Contudo, o diálogo intersetorial com menor carga de práticas coercitivas junto aos entes federados como cortes de recursos e suspensão direta de

incentivos configuram uma frente de trabalho prioritária ainda mais quando direitos e prestações de caráter universal comprometidos pela Constituição Federal de 1988 ainda estiverem pendentes de sua regular efetivação por parte do Estado.

IV. Análise e verificação crítica da efetividade do Programa Bolsa Família e o atendimento ao princípio da dignidade da pessoa humana

IV.I. A efetividade social do Programa Bolsa Família e a busca por sua aproximação à estrutura dos direitos sociais no Brasil

É indiscutível a percepção atual quanto ao constrangimento a que as políticas públicas se submeteram desde que a estratégia política de condução dos assuntos econômicos voltou-se para o exercício de pressão pelo corte de gastos e eliminação em casos extremos de políticas públicas até então exitosas. Sob a nuance do ajuste estrutural imprescindível para diminuir o déficit fiscal, a área social acaba sendo vitimada pela contínua inclusão de metodologias de avaliação de eficiência e verificação de resultados ao custo da destruição de direitos sociais.

No envolvimento do Programa Bolsa Família nesta dinâmica de consideração é possível constatar uma tendência à desmercantilização e o aprofundamento de medidas e de provisão de um nível mais tolerável de bem-estar e segurança no espectro social. A gestão política de programas que se revelam sob a perspectiva da desmercantilização contrariam, por conseguinte, a "mercantilização", fenômeno certamente mais alinhado com a sociedade capitalista e que subtrai do Estado parcela praticamente integral de sua responsabilidade. Sobre os efeitos destrutivos do capitalismo, Mészáros exalta a questão do controle social, afirmando que no limiar do desenvolvimento humano

> a função de controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição (MÉSZÁROS, 2011, p. 55).

Torna-se válido neste contexto observar que a manipulação deste ciclo de reprodução terá como tendência imediata a dificuldade de subsistência por parte daqueles que pertençam ao corpo social menos privilegiado e destituído até mesmo da participação do ciclo reprodutivo proposto pelo mercado ou da produção capitalista.

Vê-se no interior deste mecanismo da mercantilização, uma explícita desmercantilização da política pública do Bolsa Família gerada pelo abandono e desinteresse do mercado em lidar ou capturar estrato do corpo social que se apresenta como representante da pobreza ou extrema pobreza no território brasileiro. Os fundamentos da desmercantilização ganham espaço exatamente na perda de autonomia que os indivíduos e famílias padecem por causa das relações de mercado. Imaginar ao menos esta possibilidade de desvinculação ou redução de integração e dependência perante o capital, fez com que Esping-Andersen comentado por Zimmermann e Silva, observasse que os trabalhadores "não têm como ser "retirados do mercado", com o intuito de aumentar os preços de sua força de trabalho, haja vista que não conseguem simplesmente se ausentar por muito tempo do mercado, sobretudo quando não possuem outras formas de sobrevivência" (ZIMMERMANN; SILVA, 2011, p. 347).

Mecanismos de proteção social passam a surgir com o devido distanciamento da lógica mercantil ou a penetração comum do setor privado, outrora sempre tão preocupado em demonstrar e evidenciar uma tendência à securitização e residualização do papel do Estado, revertendo assim o panorama universalista e da centralidade do Estado na provisão pública de bens. O movimento capitalista vislumbra um exemplo bem específico do argumento sobre as evidências já concebidas da mercadorização dos serviços, pois ""singularizariam o aspecto de seguridade social" do Estado de bem-estar, não contemplando outras áreas de expansão, como por exemplo, as políticas ativas de mercado de trabalho e de investimento social" (KERSTENETZKY, 2012, p. 75).

Ainda que parcialmente, mostra-se recomendável assinalar a desconfiança que o fenômeno da mercantilização das políticas públicas culminou no ponto de vista essencial da efetividade e redução dos elevados índices de desigualdade na proteção social, mantendo o patamar reduzido cada vez mais assentado junto ao envolvimento do Estado na regulação das atividades. Apenas alguns setores e atividades preferencialmente econômicos e de rentabilidade protegida encontraram espaços de proteção e interveniência da parte do grande capital. Políticas eminentemente tradicionais como pagamento de aposentadorias, pensões, emprego ou desemprego e a conciliação da família com o trabalho tomam uma dimensão abrangente e preterida pela força que a ideologia liberal concentra na força "emancipadora do mercado", o qual por meio de seu

“caráter autorregulador assegurará empregos a todos aqueles que tiverem vontade de trabalhar, tornando todos capazes de garantir seu próprio sustento e proteção social” (ZIMMERMANN; SILVA, 2011, p. 347).

A propagação causada pelas melhorias sociais destaca na já descrita proposição da vertente emancipadora do mercado a independência e a industrialização suficientemente capazes de converter e reproduzir do corpo social em trabalho majoritariamente alienado à extração política direta do trabalho. Modernamente, porém, os problemas sociais não podem ser diretamente conectados às falhas como a falta de motivação ou ainda a formação insuficiente de uma poupança individual. Nesta hipótese, o próprio liberalismo concorda (ainda que de forma contraditória) e reconhece a necessidade de uma intervenção mínima de natureza social, dado que a população agravaria ainda mais sua situação de risco. Reconhecer por decorrência da proteção insuficiente providenciada pelo capitalismo que as políticas sociais invoquem um padrão de mercantilização em sua forma de condução favorece um panorama individualista e contraditório, merecedor de uma substituição, preferencialmente por um modelo que reconheça a existência dos direitos sociais e que privilegie a equidade e a qualidade no momento da execução política e social desses direitos sociais.

Na medida em que não mais desempenha ou faz com dificuldade seu papel de consumidor, a clivagem verificada na relação público-privada rearticula o papel soberano do Estado em assumir a centralidade da provisão pública e a mercantilização, sobretudo na esteira da “seguridade social” do estudo de bem-estar. Esta ação estatal não evidenciou primordialmente a expansão dos gastos públicos em favor de indústrias ou da renúncia fiscal para a promoção do desenvolvimento no mercado de trabalho.

A progressiva intervenção do Estado emerge assim no interior das políticas sociais com o acréscimo de estratégias de avaliação das regras e padrões de qualidade explicados por Zimmermann e Silva como um “conjunto de dimensões ocupa-se com as regras de acesso dos indivíduos aos benefícios. De grande relevo são os critérios de elegibilidade e restrições ou facilidade quanto ao acesso dos benefícios ou direitos” (ZIMMERMANN; SILVA, 2011, p. 347). Outros dois critérios são mencionados pelos autores quando da revisão teórica e bibliográfica consumada por Esping-Andersen ao analisar uma alternativa inclusiva ao ângulo social ou desvinculada do capitalismo e do

mercado autorregulado. A dimensão desmercantilizadora das políticas sociais envolve-se com a questão da substituição da renda (caracterizada por exemplo pela concessão do seguro-desemprego) ou pelo monitoramento do nível de benefícios concedidos e a possibilidade destes de propiciar um padrão de vida mais adequado ou aceitável para a sociedade (ZIMMERMANN; SILVA, 2011, p. 353).

No processo de recuo da posição da estrutura capitalista, o valor atribuído pelo Estado à seguridade social é realmente impactante ainda mais quando o Estado por si só não encontra meios ou recursos financeiros e orçamentários suficientes para arcar com os maciços investimentos que uma provisão social pública de direitos sociais requer, ainda mais quando o mercado poderia, igualmente, fornecer subsídios para a sustentabilidade mínima de um sistema que não primasse exclusivamente por um padrão de desmercantilização. Ao constatar que os países da área da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) intentaram reformas no sistema de seguridade social, o discurso majoritariamente introduzido consistiu no aumento da "participação privada, seja por meio da redução de benefícios públicos ou do encorajamento à adesão a planos privados e ocupacionais, através de medidas regulatórias e/ou incentivos tributários" (KERSTENETZKY, 2012, p. 82). De outro modo ainda, permanece vigente a preocupação de Esping-Andersen de rememorar que um sistema ou modelo de proteção altamente avançado existe e se concretiza independentemente de qualquer condicionalidade e com o reconhecimento dos direitos sociais de proteção contra riscos básicos essenciais como o desemprego, incapacidade, doença e velhice (ZIMMERMANN; SILVA, 2011, p. 353).

O parâmetro central aqui avaliado para mensuração dos impactos da desmercantilização das políticas públicas está diretamente associado à possibilidade concreta dos cidadãos que efetivamente demandem os benefícios encontrarem no Estado o espaço suficientemente democrático e capaz de não se sujeitarem aos desígnios coercitivos do capital como, por exemplo, não pressupor uma relação entre as necessidades do homem e aquilo que este realmente necessita para sobreviver e as "necessidades ilimitadas" introjetadas pelo capital com o nítido propósito de perpetuar sua reprodução sociometabólica".

Uma nova racionalidade ou invocação metodológica exercitada pelo Estado na proteção dos direitos sociais, acaba por seguir ou, no mínimo, orientar-se por uma cartilha liberal indiretamente influenciada pelo pensamento capitalista. A pressão para que o direito social seja garantido mediante comprovação explícita e declarada de pobreza ou extrema pobreza confirma um pensamento incorporado na realidade de diversas nações (dentre elas o Brasil) de que sob a influência do capitalismo e um modelo ideológico estritamente liberal o exercício da cidadania está comprometido. Diante da imposição de um teste de meios e o pagamento de benefícios em valores, por vezes, inferiores ao padrão digno de vida do cidadão para satisfação básica de suas necessidades, a desmercantilização vê-se ameaçada ainda mais quando o que se objetiva é "não causar falta de incentivos ao trabalho, valorizando-se, consequentemente, a ética do trabalho. Assim, quanto mais restritivos os testes de comprovação da pobreza, menor o grau de desmercatilização" (ZIMMERMANN; SILVA, 2011, p. 353).

Por óbvio que o relato acima concerne à dinâmica liberal das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade, privilegiando uma indistinta abertura de direção e orientação das políticas públicas de desenvolvimento capitalista com suas implicações de longo prazo para viabilidade do sistema. Os interesses objetivos do capitalismo em conduzir (ao menos ideologicamente) os rumos das políticas de desmercatilização são explanados por Mészáros ao imbricar os resultados da irreprimível dinâmica de expansão do capital,

> tudo aquilo que um dia parece ser demais se torna "muito pouco" em outra época; não por causa do esclarecimento crescente, mas porque o próprio sistema produtivo do capital é constrangido pelas limitações de consumo, e por isso necessita tirar do seu caminho os constrangimentos do muito pouco (MÉSZÁROS, 2011, p. 658).

Angariar novos domínios políticos, sociais e jurídicos para a emancipação dos cidadãos, sejam eles trabalhadores, desempregados ou que de alguma forma padeçam da força exploratória do capital exige uma proposta de institucionalização dos direitos sociais que independa da integração dos cidadãos aos postos de trabalho ou crie condições de elegibilidade ou condicionalidades impróprias à dignidade humana. O problema agora passa por incluir *prima facie* a discussão sobre a ""substituição do Estado

Social" constitucionalmente conformado propõe-se – umas vezes de forma sub-reptícia, outras vezes em termos abertamente frontais – que o terceiro capitalismo com a sua sociedade aberta conduz necessariamente a um corolário lógico" (CANOTILHO *et al*., 2015, p.18). Todos os pormenores ofertados à discussão sobre a força do Estado Social ou o "modelo social" por ele preconizado, conduz Canotilho a situar esse modelo como erguido em torno da dimensão estruturante da juridicidade e da democracia. Em outras linhas, reconhecer a existência da sociabilidade enquanto princípio nuclear do Estado Social postulando, por consequência, o desenvolvimento de mecanismos de proteção e garantias dos direitos sociais.

Portanto, esta articulação entre os direitos sociais e a sociabilidade deles decorrente exige uma disposição do princípio da juridicidade do "Estado de direito social". Constituído este novo modo de regulação, a pavimentação da liberdade igual permeia o entendimento acerca do postulado inquestionável que os homens nascem livres e iguais em direitos; a liberdade e a igualdade se iniciam com a proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, como o direito à vida, a integridade física e pessoal, acrescentando-se igualmente a proposta de uma "liberdade igual" que envolva a afirmação de igualdade real ou substancial entre as pessoas (CANOTILHO *et al*., 2015, p. 19).

O percurso adotado para a manutenção e a progressiva efetivação da igualdade substantiva encontra obstáculo no instante em que o mercado global, a concorrência e a pressão externa pela austeridade fiscal buscarem uma imposição suficientemente grande na interpretação e análise dos direitos sociais. Veja-se que o pensamento capitalista de elevar o "valor de troca" como um princípio norteador de caráter universal não firma uma lista única ou legitimamente positivada das carências elementares ou dos bens essencialmente elementares ao homem, até porque a imposição do valor de troca não conhece os limites pré-estabelecidos. As relações de troca socialmente criativas e capazes de satisfazerem verdadeiramente as carências humanas são superadas pela influência que o sistema de capital e a definição que o mesmo tende a executar sobre o que é "útil" e "utilidade", sempre com a observação central da "vendabilidade" (MÉSZÁROS, 2011, p. 660)

A disposição incontornável do desenvolvimento econômico estatuído pelo modo capitalista acaba por encaminhar o Estado numa relação de cumplicidade com as estratégias empresariais dogmaticamente alicerçadas em máximas como a "deslocalização", isto é, uma política de investimento e de mão-de-obra tendente à redução dos custos de exercício e maximização de lucros. Surge dessa tendência de explícita cumplicidade o exercício exitoso da influência do capital à orientação política e jurídica das políticas públicas e reflexamente no cumprimento imperativo dos direitos sociais. Ademais, a substituição dos serviços públicos por empresas de interesse econômico geralmente privatizadas ou ainda a redução das despesas públicas seguida por corte orçamentário da máquina da gestão estatal empreende a ideologia de um Estado mínimo e subsidiário.

Sobre este avançado retrocesso que o Estado Social verifica na administração de seus recursos, Canotilho salienta a incorporação de uma orientação por parte do Estado, quanto à lógica econômica em que ""o equilíbrio do déficite orçamental indispensável à criação de um clima atractivo para investimentos não é compatível com uma administração pública herdada do "Estado máximo" (CANOTILHO *et al*., 2015, p. 22).

A intensa e inacabada experiência de exigência de adoção de um caminho único de desconstrução da lógica dirigente praticada pelo Estado Social e mediada pela metodologia introduzida pelo direito constitucional interfere na busca por uma definição quanto ao modo de ser do Estado diante dos direitos sociais. O primeiro passo consiste em aproximar as características dos direitos sociais em sua integração com os denominados "direitos fundamentais", assegurando uma adequada qualidade de vida a todos os indivíduos. Em relevante comentário sobre a justificativa de atribuição de um *status* de direito fundamental à categoria de direito social pelo Estado, Vidal Serrano Nunes Junior explica a integração dos direitos sociais na categoria dos direitos fundamentais sob a importância de colocar o

> ser humano "a salvo" da necessidade, promove uma "fundamentalização" dos direitos sociais, uma vez que não se pode pensar em exercício de liberdades, de preservação da dignidade humana, enfim, de direitos intrínsecos ao ser humano, sem que um "mínimo vital" esteja garantido caudatariamente à própria vida em sociedade (NUNES JÚNIOR *et al*., 2017, pp. 16-17).

A qualificação ora atribuída aos direitos sociais sob uma base de "fundamentalização" alcança justamente a função dos direitos sociais, serve no mais das vezes como uma extensa trama ou rede de programas sociais que direcionam à atividade de direção política e administrativa uma incumbência a ser executada nos estritos limites de sua atividade. Logo, ainda é constatada a existência de uma crença segundo a qual a interpretação e a aplicação do texto de uma dada Constituição (mais especificamente a Constituição brasileira) não permite uma uníssona opinião sobre o papel de normas programáticas que fixam os direitos sociais. Ao menos é o que aponta Vidal Serrano Nunes Júnior sobre os impactos da conformação histórica dos direitos sociais: "diferentemente dos direitos de liberdade, não grassaram o mesmo consenso em termos de reconhecimento jurídico e vinculação dos entes estatais, antes, foram contestados e objeto de uma forte resistência, até hoje verificada, quanto a sua aplicação" (NUNES JÚNIOR *et al*., 2017, p. 28).

A intrusão do modo de produção capitalista sobre o reconhecimento jurídico e a vinculação dos direitos sociais aos órgãos e entes estatais enseja, antes de qualquer definição mais apurada sobre a natureza de tais direitos, uma adequada e minimamente capacidade reflexiva consistente na compreensão dos limites do direito considera-se como um conjunto de normas dirigentes das relações jurídicas envolvendo os sujeitos em sua convivência social ou normas diretoras, capazes de afastar um conteúdo eminentemente normativa e decisionista na forma de se resolver problemas.

Resgatar uma percepção de dominância da razão hierárquica que emana do direito, surge como uma alternativa crível quando a disputa entre o mercado e a sociedade fica impraticável num mundo globalizado onde o capital já exerce um comando sobre os mecanismos de produção. Logo, impor a hierarquia dos preceitos constitucionais juridicamente amparados por normas de envergadura constitucional coincide com a instalação de um conflito poderosamente hostil com o modo de produção capitalista, cujo sistema orgânico que o estrutura já assimila um processo de reprodução que talvez os direitos sociais objetivassem atribuir uma outra lógica mais benévola ou tranquilizadora. Essa pretensão da ordem jurídica dos direitos sociais de superar a "mediação de segunda ordem do sistema de capital" não é alcançada tão facilmente,

ainda mais quando a rotineira difusão de informações sobre a “mobilidade social individual” é uma forma de aliviar e, no devido tempo, resolver com felicidade as iniquidades e contradições do sistema, que é abertamente ilusória em seu intento e autoenganadora em sua influência sobre todos os que dela esperam sua emancipação” (MÉSZÁROS, 2011, p. 188).

Graças a espontaneidade e rapidez de movimentação do capital, indivíduos, classes sociais e a mobilidade do trabalho, todos encontram-se atados ao rigor imperativo da acumulação lucrativa do capital. Porém, ainda é no interior do conceito de “direção” que a centralidade diretora do direito e o Estado democrático de direito buscaram suas respectivas alternativas e conjugações de instrumentos para obtenção dos fins preconizados pelas normas de direito social.

A conciliação trazida pela ideia conceitual da direção preserva a “conformação, regulação, alteração intencional e finalística de situações políticas, econômicas, sociais e culturais por meio dos instrumentos jurídicos” (CANOTILHO *et al*., 2015, p. 24). Diante da falibilidade que uma ordem autocrática de Estado soberano gera quando as normas dirigentes superam a premissa apresentada por Canotilho como sendo os “esquemas múltiplos de mecanismos acionados por vários actores sociais” (CANOTILHO *et al*., 2015, p. 24); apenas o aspecto do institucionalismo centrado numa direção política e social é capaz de prosperar com a ascensão de uma estrutura jurídica regulatória, porém, preocupada com a interação social dos atores individuais ou coletivos. Em síntese, é o Estado e não a crença de que apenas o capital se mostra capaz de reverter os malefícios individuais que seu próprio processo produtivo acarreta, quem se credencia como mediador primário entre os atores sociais, o capital e as próprias organizações políticas.

Como resultado da infinita discursividade estabelecida entre a racionalização do capital global já conhecida e marcada pela estrutura de relações financeiras e econômicas com o Estado e a concretização do direito com ênfase em sua função de natureza diretivo-constitucional, com destaque também para a racionalidade das prestações dos direitos sociais, Canotilho exibe algumas dimensões que devem ser levadas em conta para a construção de uma nova vertente jurídica e racionalmente articuladas com os desígnios do mercado e as garantias democráticas. O autor em destaque entende ser plausível argumentar que: primeiro, “as grandezas de referência

são as instituições (sistemas) ao lado dos esquemas tradicionais das relações jurídicas e dos mecanismos jurídicos processuais e procedimentais" (CANOTILHO *et al*., 2015, p. 25); segundo, os novos modelos de direção ganham relevância e destaque como os "modelos de *management*" desenvolvidos pela ciência econômica, dado suas técnicas de modernização e eficiência dos mecanismos de direção; terceiro, o respeito à diversidade e pluralidade das regulações jurídicas, permitida a agregação de conteúdo e conclusões expositivas a partir de complexas normativas até mesmo do direito internacional; quarto, a presença de mecanismos densificadores exemplificados pelas boas práticas, excelência de serviços ou *standards* de normas de direção constitucionais (CANOTILHO *et al*., 2015, p. 25).

A revalorização do diálogo constitucional a partir das premissas acima identificadas não deixa de ressalvar a constatação de que as realidades socioeconômicas distintas podem alterar o panorama da prestação da noção de bem-estar social e indiretamente a plena realização dos direitos sociais. Entretanto, até mesmo numa escala de solidariedade internacional permanece a proteção advinda de um mínimo existencial que deve enraizar-se nos ordenamentos estatais, acompanhando até mesmo os "organismos internacionais de proteção da pessoa humana" (NUNES JÚNIOR *et al*., 2017, p. 25).

Tanto as obrigações atinentes ao Estado na positivação e busca da concretização desses direitos como a opção ideológica do legislador constituinte em destinar o indispensável relevo à fundamentalidade jurídica e o conteúdo jurídico de políticas públicas em áreas como educação, saúde, assistência, previdência, trabalho, habitação entre outros ainda não confirmam uma direção social-democrata, por conta da natureza do poder de dominação do capital.

Ancorado pela ideologia liberal, os direitos sociais não assumem a condição de verdadeiros direitos diante da ausência de vinculação destes aos chamados direitos subjetivos (direitos atribuídos ao indivíduo em razão da situação jurídica considerada sob a perspectiva do indivíduo a quem ela favorece); as normas constitucionais reverenciadas no plano liberal são consagradoras de "normas programáticas" que por seu âmbito dependem sua concretização das políticas públicas introduzidas. Apenas pelos órgãos políticos e públicos devidamente legitimados devem ser conferidos somente em caráter

excepcional a proteção referente aos direitos sociais, motivando-se essa proteção subsidiária pela natureza privada ou bens privados que os direitos sociais incorporam no pensamento liberal (CANOTILHO *et al*., 2015, p. 26).

Os objetivos legislativos do "Estado constitucional" não devem permitir uma incontestável ação dos variados interesses empresariais ou os constrangimentos habituais do capital social global nas políticas públicas arquitetadas pelo parlamento. A operacionalidade que uma perspectiva neoinstitucional mantém pela coesão política que os interesses e influências dos grupos de pressão exercem na dinâmica de expansão, retração e até reformulação do sistema de bem-estar social serve de exemplo para que o problema do reconhecimento e efetivação dos direitos sociais seja recentrado conforme uma análise da ideia central de direção constitucional social.

Na mesma linha de agregação de interesses e da combinação dos mecanismos de decisões individuais vinculados às preferências exclusivas do capital e as decisões coletivas geralmente atualizadas ao homem comum e às interações produzidas com grupos socialmente mais vulneráveis, Canotilho revela a ideia do direito como "instrumento de direção" que compartilha seu espaço diretivo com outros instrumentos, como o financeiro. Observa-se a forma metodológica do institucionalismo jurídico na medida em que "essa perspectiva neoinstitucionalista mantém as tradicionais categorias jurídicas e hermenêuticas, mas introduz outras valências normativas" (CANOTILHO *et al*., 2015, p. 26).

A função ou atribuição operacional que as valências normativas prestigiadas por Canotilho assumem ainda não traduzem com satisfação e rigor metodológicos a promoção de instrumentos assecuratórios que os próprios direitos sociais avocam ao permitirem que os próprios beneficiários cobrem esta gama de prestações sociais positivas de responsabilidade do Estado. Não obstante a forma ou a técnica de positivação de direitos adotada pela Constituição Federal brasileira de 1988, um dos problemas extraídos de seu próprio texto ainda é o conhecimento e o alcance que uma disposição constitucional revela após a sua interpretação ou a vinculação do Poder Executivo ou dos cidadãos submetidos à sua soberania. Logo, a efetividade e aplicação concreta dependem tanto da já explorada metodologia do institucionalismo jurídico, mas

com uma escala ainda mais relevante da valência normativa consubstanciada nos “níveis essenciais de prestações sociais”.

Assenta esta proposição de afirmação dos níveis essenciais de prestações sociais na tentativa de introdução de *standards* de controle ou mecanismos de governabilidade capazes de aproveitamento posterior pelos poderes da república, em particular quando se depararem com a necessidade de atuação na resolução de conflitos jurisdicionais. Consta dessa regulação a sedimentação de “boas práticas” ou especificações que o regulamento deve observar verdadeiros valores objetivamente estatuídos e de caráter compulsório inclusive para a administração pública. Cautelosa notação realiza Canotilho sobre a disciplina constitucional almejada no interior do Estado democrático de direito, cujo sistema do capital demarca igualmente seu território. Nas palavras do autor, a partir das interações observadas entre a efetividade da disciplina constitucional e as necessárias prestações sociais, “aquela disciplinaria as prestações, os destinatários, os indicadores, o sistema informativo, os recursos financeiros, as ações estaduais de suporte, os programas de intervenção extraordinária e o remédio para a inobservância de *standards*” (CANOTILHO *et al*., 2015, p. 28).

O teor construtivo dessa doutrina dos “núcleos essenciais” carrega em seu estágio de amadurecimento a implantação de um núcleo mínimo ou regime de proteção de direitos, liberdades e garantias, podendo, por assim dizer, contribuir para o prolongamento da esfera protetiva de um grupo de garantias, sempre de forma independente à pressão dos variados grupos políticos e sociais de interesse. Foge-se de uma interpretação restritiva e orientada para uma ênfase de valorização dos direitos sociais taxativamente prescritos no texto da Constituição Federal para a verificação de um “conceito-limite depois da operacionalização hermenêutica dos princípios da justa medida e da razoabilidade”. O processo de adequada representação do núcleo essencial de prestações sociais é exposto por Canotilho com a inspiração da Constituição italiana aprovada na sessão realizada pela Assembleia Constituinte, no dia 22 de dezembro de 1947. O referido texto constitucional não apenas realça o grupo de matérias que é objeto de “legislação exclusiva” por parte do Estado italiano, mas destaca que ““as leis regionais” removem cada obstáculo que impede a plena igualdade dos homens e das mulheres na vida social, cultural e econômica e promovem a igualdade de acesso entre mulheres e

homens aos cargos públicos elegíveis" (artigo 117, 2ª parte da Constituição da República Italiana).

Ao fixar, portanto, as diretrizes centrais que nutrem a competência do Estado italiano de criar leis sobre assuntos que variam da política externa à tutela da poupança, mercados financeiros e a concorrência, nota-se que as leis regionais absorveram um importante papel consistente na criação de outras leis a partir das diretrizes do governo central (princípio da subsidiariedade), observando-se também a aplicação dos princípios da diferenciação e adequação, considerando-se as formas de coordenação dos princípios estimulados entre o Estado e as respectivas regiões.

O fomento multidimensional na determinação dos níveis essenciais das prestações sociais passa por um aprimoramento técnico incentivado por Canotilho ao descrever três níveis de revisão ou compreensão da essencialidade de um direito social. No primeiro nível, a prestação referente a um direito social deve referir-se a "um autêntico direito individual irrestringível fundado nas normas constitucionais"; o segundo nível corresponde à autonomia normativa e de caráter administrativo dos níveis de governo (em especial os governos regionais e locais), para que procedam a constitucionalização de um direito essencial de prestação que respeitem a "heterodeterminação" também de natureza constitucional dos demais entes imbuídos de semelhante competência; o terceiro nível carrega um condicionamento da proteção social decorrente de um direito social em escala constitucional a partir da realidade fática observada nas políticas econômicas e financeiras (CANOTILHO *et al*., 2015, p. 27).

É inerente do discurso informativo proposto pelo autor acima abordado a avançada capacidade de preservação do direito constitucional e o relevo por ele dado à consistência dogmática e empírica aos direitos sociais previstos numa Constituição. Contudo, os esquemas metodológicos abordados ao longo dessa exposição sobre os núcleos essenciais demandam a interação reguladora e diretiva também de outros campos ou áreas do saber, como a economia e, mais precisamente, oo controle regulatório exercido pela pluralidade do capital, inclusive em tais circunstâncias de uma democracia constitucional. Como desdobramento elementar do aperfeiçoamento teórico exigido pela metodologia dos "núcleos essenciais", o atendimento às necessidades e às carências populacionais nas áreas que englobam o amplo leque do bem-estar social

ainda podem ser neutralizadas pela lógica da “reserva legal”, ou seja, qualquer das prestações sociais, mesmo que reconhecidas perante a aplicação dos parâmetros metodológicos ou *standards* de controle mais densificados nas diversas esferas de participação social isolam-se sem a devida harmonia com o princípio igualmente constitucional da reserva da lei.

Passa a ser tratado como uma omissão legislativa ou ruptura de cânones democráticos como a tripartição e harmonia entre os poderes estruturantes de uma república, medida tendente a viabilizar os instrumentos e métodos do dever estatal em prover prestações de natureza pública para manutenção de um direito social ainda que este não tenha sido efetivamente positivado ou submetido ao processo legislativo formal. Os capitalistas, que não enxergam vantagens ou qualquer redução da condição de pauperismo e deslocamento para o mercado consumidor que uma dada prestação social na área da saúde ou assistência social pode causar, desde já mobilizam suas forças políticas (ainda que na condição de lobistas) para intervir junto ao parlamento ou aos tribunais. Lembram ao Estado o impacto negativo para a estrutura do capital que reformas ou interpretações que destroem ou ampliem o atendimento para além do formalismo jurídico da “reserva da lei” podem provocar na economia de escala corretamente ajustada sem a edição de medidas que desestabilizem a sua conhecida autorreprodução.

O espaço comunitário, perseguido por soluções coesas com o institucionalismo edificado pela função diretiva das demais normas constitucionais reconhecedoras de um direito social, necessita transpor a ideia segundo a qual a “reserva de lei” fundamentada no interior procedimental do direito positivo venha extravasar os limites técnicos de conformação legislativa que um dado direito deve submeter-se para garantir sua plena eficácia na ordem jurídica. Não se trata concretamente de um “desarme” ou proposta de desmontagem da arquitetura constitucional que os direitos sociais positivados ou construídos com o apoio do reconhecimento da determinação dos níveis sociais venham a sofrer. Cuida-se sim de ampliar ainda mais a força das diretivas de uma Constituição social para evitar um sentido regressivo em épocas de escassez e de austeridade financeira.

Os tribunais passam a assumir um peculiar protagonismo na sintonia com as normas de direito social e a limitação do alcance desses direitos ofensivos que o capital

se acentuou a tratar como o princípio da reserva legal. Retém-se nesta análise que a saúde não submete o direito social a um novo tratamento interpretativo ou à aguardada submissão ao controle sociometabólico do capital. Novos parâmetros como uma “igual dignidade social” e a “justiça distributiva” articuladas à metodologia até então exposta, dado que “poderá ser necessário, adequado e proporcional baixar os níveos de prestações essenciais para manter o núcleo essencial do próprio direito social” (CANOTILHO *et al*., 2015, p. 30).

Duas evoluções distintas, porém, convergentes quanto ao seu objetivo de resolução de conflitos no âmbito dos direitos sociais são legitimadas pela Constituição Federal brasileira. No primeiro caso, por causa da intervenção do Estado liberal, sempre de forma discreta, como requer a exploração do capital, destaca-se o potencial do ““absolutismo jurídico”, potencial que, no entanto, manifestava-se de modo incompleto, resultando num desenvolvimento desigual do campo jurídico” (SANTOS, 2000, p. 146). Confinado ao desenvolvimento de modelos de interpretação que perseguem um auto equilíbrio do mercado por meio da proteção às liberdades negativas e enquadramentos jurídicos apropriados ao cumprimento dos contratos, a gestão econômica pública, orientada pela complexidade da economia capitalista, cobra dos Tribunais e órgãos jurisdicionais sua parcela de responsabilidade para a manutenção desse equilíbrio.

Já uma segunda e não menos relevante consideração evolutiva invoca uma apropriada transformação e reforço político de assimilação coletiva das “externalidades sociais do desenvolvimento capitalista” A extensão observada sobre o aumento exponencial das vulnerabilidades como o agravamento do descarte e da dispensabilidade do homem cuja força de trabalho não mais atende às exigências tecnológicas e transnacionais deste modo de produção resultou na linha evolutiva do processo político de expansão dos direitos. Esta expansão se assenta nos fundamentos onde a

> politização da desigualdade social envolveu a intervenção do Estado na relação salarial e no consumo colectivo: segurança do emprego, salários mínimos, subsídios e indenizações aos trabalhadores, fundos de pensões, educação pública, saúde e habitação, ordenamento do território e planeamento urbanístico, etc (SANTOS, 2000, p. 148).

A firmação inicialmente apresentada sobre a dualidade de evoluções e a convergência de objetivos retrata exatamente a intensificação em ambos os lados da intervenção do Estado. Seja pelo mecanismo jurisdicional da análise de conflitos, seja pela satisfação formal da impraticabilidade de políticas em virtude da “reserva da lei”, existem argumentos para viabilizar, no período moderno do capitalismo em sua vertente neoliberal, os princípios do mercado e do Estado, da mesma forma que o princípio da comunidade e do Estado-providência enxerga o Estado também como protagonista na defesa e expansão das políticas sociais.

É legítimo designar, independentemente da corrente evolutiva que se siga no envolvimento do Estado na gestão dos processos econômicos, que o teor da Constituição Federal de 1988 destinou um capítulo específico para o estabelecimento de direitos sociais básicos; tais direitos são fixados ainda que sob uma compreensão abstrata da ordem jurídica a partir de uma integração de índole política e social de um direito distributivo mais distante dos princípios de funcionamento do mercado.

O assentimento democrático de toda a coletividade ao relato previsto na Constituição pressupõe um comportamento que emana da força de seus enunciados, com destaque para a administração pública que,

> ao agir, terá de comportar-se em sintonia com as diretrizes destes preceitos e o Judiciário, ao decidir sobre qualquer relação jurídica, haverá de ter presente estes vetores constitucionais como fator de inteligência e interpretação da relação jurídica *sub judice* (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 10).

Por mais que o fragmento doutrinário em destaque não permita introduzir uma alternativa de grandes mudanças em favor de uma ideologia social-democrata ou contrariar especificamente os interesses da classe dominante, o modo de regulação escolhido pelo legislador constituinte diminuiu o espaço de exercício formal da discricionariedade ou uma prática legislativa e judicial que aprofunde a discriminação social.

No que respeita aos pormenores procedimentais trazidos no interior do texto da Constituição, as normas jurídicas que delimitam direitos fundamentais “fruíveis e exigíveis” naturalmente absorvem critérios que os distinguem de outras regras do sistema, como enuncia Celso Antônio Bandeira de Mello acerca dos direitos sociais

enquanto “normas que delimitam com exatidão o conteúdo do direito, porque a dicção constitucional se vale de expressões inelásticas, isto é, de significado preciso”, ou ainda com a previsão de “normas que delimitam aproximadamente o conteúdo do direito, porque a dicção constitucional vale-se de expressões elásticas, isto é, de significado algo fluído, altamente impreciso” (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 11).

A aclamação à proteção e à expansão dos direitos sociais reforma o entendimento crítico já retratado neste item quanto à impossibilidade de não concretização ou amparo contundente do direito social sob o argumento agora superficial da reserva legal destinado à matéria ou à obrigatoriedade de conformação à vontade do legislador por força de eventual conteúdo “meramente programático” falsamente conferido ao direito social em disputa. Posto desta forma as deliberações do Poder Constituinte, a forma de interposição de direitos sociais não pode estar submissa à simplicidade oriunda de um “juízo de valor” ou forma de operacionalização que não priorize a salvaguarda de seu caráter estritamente jurídico. As consequências sobre a forma ou os meios utilizados para gerar a eficácia esperada destes direitos pode sim ser apreciada a partir da fundamentação metodológica de construção de políticas públicas consorciadas aos guias de conduta ou *standards* de eficiência ancorados em critérios objetivos de razoabilidade e justiça distributiva.

A análise crítica passa, a partir de agora, a concentrar-se na prioridade que a Constituição Federal de 1988 deva assumir no tratamento e orientação diretiva dos direitos sociais, eis que estejam expressamente coordenados com o teor do artigo 6º ou não. A abstração que seu enunciado congrega não deixa de providenciar o compromisso do constituinte com a justiça social ainda que às custas da energia incontrolável do capital em exercitar seu processo de reprodução aproveitando uma falta de poder ou dubiedade da suficiência do texto legal existente em facultar o atendimento às chamadas normas programáticas previstas na Constituição brasileira.

Nas últimas décadas a relação entre a promoção da justiça social e a eficácia dos diretos fundamentais conferiu rumos ou contornos teóricos e práticos à noção entre perspectivas (subjetiva ou objetiva) dos direitos sociais e correspondente irradiação de sua dimensão, seja negativa ou positiva dos mesmos direitos. Ao centrar-se na caracterização de que os direitos fundamentais sintetizam uma estrutura de autênticos

direitos fundamentais, acreditou-se desde o legislador constituinte que os valores humanísticos e a máxima efetividade a ser atribuída à preservação de axiomas como a família, a educação, saúde, moradia dentre outros superariam qualquer discussão técnica voltada à forma de positivação que tais direitos deveriam assumir ou o dever das instituições públicas em assegurar a realização plena dessas garantias.

Ocorre que, numa trajetória que recentemente completou trinta anos, a Constituição Federal brasileira não projetou a superação completa frente ao poder disciplinar. Enfrentando a intrincada missão de aprofundar um ponto convergente nas relações de poder, Boaventura de Sousa Santos ressalva que

> os sujeitos desse poder só podem desejar ou conhecer os desejos ou o conhecimento das instituições disciplinares – públicas e privadas, escolas e hospitais, quartéis e prisões, famílias e fábricas – e são constituídos por elas como sujeitos (e não como objetos) da sua própria sujeição" (SANTOS, 2000, p. 264).

A expansão e o enriquecimento de outras formas e fontes de emanação do poder constituem objetivos relevantes na reflexão sobre o contexto de inclusão e exclusão de direitos sociais e os limites de proteção que o artigo 6º da Constituição Federal transporta para o Estado ao exigir providências e amparo frente às contingências, sobretudo de índole econômica. Não obstante a forma de expressão de poder na sociedade contemporânea, a Constituição Federal, no caso brasileiro, avocou para si uma condição heroica de simbolizar a provável "última trincheira" entre a esperança de proteção às garantias fundamentais do cidadão e o arbítrio exercido por formas e expressões de força deslegitimados ao menos no seu aspecto jurídico. Neste caminho, surge como mecanismo jurídico de proteção uma perspectiva subjetiva da noção de direitos sociais, tornando-se passíveis de exigibilidade perante os Tribunais, sem afastar a observância das circunstâncias que margeiam o caso concreto estudado (situação socioeconômica dos beneficiários e concreta necessidade da fruição do direito social).

Diferentes complexidades podem ser trazidas dessa dinâmica de assimilação teórica dos direitos sociais como simples manifestações do direito subjetivo. Além do já mencionado "juízo de valor" exercitado por um dos poderes legitimados (no caso do Poder Judiciário), percebe-se a internalização de outras dificuldades como a "menor

densidade das normas definidoras de direitos sociais, limites ao controle judicial das políticas públicas, dependência da disponibilidade de recursos, em outras palavras, do impacto da assim chamada reserva do possível" (CANOTILHO *et al*., 2013, p. 564) .

A Constituição Federal passa a ser "obrigada a conceber" formas de permitir a acessibilidade prática aos direitos sociais, contrapondo por consequência outras formas de poder que paulatinamente se constituíram na sociedade brasileira. O fenômeno anacrônico de apreensão do direito e a proteção de garantias individuais e sociais acaba por resultar numa obviedade não cotejada inicialmente pela Constituição, ao menos na seara dos direitos sociais, mas que ganhou musculatura ao longo da década. "O poder nunca é exercido de uma forma pura e exclusiva, mas sim como uma formação de poderes, isto é, como uma constelação de diferentes formas de poder combinadas de maneiras específicas" (SANTOS, 2000, pp. 264-265). É curioso anotar que a história constitucional brasileira transporta para o artigo 6º todas as expectativas da busca pela justiça social e o compromisso de sua secularização perpassando inclusive o teor do artigo 3º também da Constituição Federal; esse estabelece como norte a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais.

Não há como se ocultar a desilusão do prestígio inicial a um texto de esperada qualidade, pois servia de fio condutor "aos diversos direitos fundamentais, reforçando a existência de uma recíproca complementariedade entre direitos individuais (direitos de liberdade) e direitos sociais (direitos de igualdade)" (CANOTILHO *et al*., 2013, p. 534), e, o seu cenário hodierno, está consubstanciado num verdadeiro desmonte de garantias sociais. Exemplo explícito dessa guinada jurídica e ideológica é a expressão dos direitos sociais numa escala subjetiva que limita seu alcance e realização apenas às condições mínimas à vida com dignidade, uma vida saudável ou uma duvidosa qualidade estatuída pelas relações vigentes de poder em nossa sociedade.

A compreensão e o verdadeiro alcance de significado quanto as formas de poder alude substancialmente à requisitada presença de uma estrutura seguida de competente hierarquização estratégica do poder, sob pena de inviabilização completa da confirmação de um projeto de emancipação plena do indivíduo. As normas jurídicas e os princípios

inseridos no texto da Constituição Federal brasileira necessitam desta cuidadosa, porém, contundente ação estatal para confirmação objetiva dos direitos sociais.

Seguindo esta determinação de exercício do poder pela primazia da horizontalidade dos próprios sujeitos que o exercem, sem um centro decisório politicamente definido, a própria noção de Estado democrático de direito subverte sua base conceitual. Diante da combinação de poderes organizada de uma forma específica, exercendo de forma mais incisiva um poder disciplinar pelo alcance da tendência hegemônica do capital e menos pelo protagonismo do Estado ou da participação efetiva dos grupos ou representações socialmente relevantes, mas, minoritariamente representadas. De fato, sobretudo no Brasil, a determinação externa do poder acarretou uma ação erosiva sedimentada numa percepção de troca desigual, reproduzida substancialmente em graves problemas de distribuição de riqueza. Neste plano, sugere Boaventura que

> as trocas podem abranger virtualmente todas as condições que determinam a acção da vida, os projetos e as trajectórias pessoais e sociais, tais como bens, serviços, meios, recursos, símbolos, valores, identidades, capacidades, oportunidades, aptidões e interesses (SANTOS, 2000, pp. 266-267).

É justamente no interior das trocas ora mencionadas que grupos ou segmentos sociais mais vulneráveis acabam por perder sua autonomia e liberdade material na execução de suas interações e decisões mais significativas sobre os seus planos de vida.

A despeito das dificuldades de promoção de redução do cenário de desigualdade material e não material, esta relação desigual não conseguiu ser combatida eficazmente pela ordem jurídica brasileira, ao menos no plano formal de ordenação de direitos e garantias. Níveis distintos da análise dos direitos fundamentais causaram na verdade problemas de classificação e coerente designação destes direitos, dado que o texto da Constituição garante os direitos e garantias individuais, direitos coletivos, direitos sociais, aglutinando-os sob o manto de “liberdades sociais”. Por consequência, o legislador fixou duas dimensões (negativa e positiva) dos direitos sociais, evidenciando no primeiro caso uma “nítida função defensiva (negativa), atuando como proibições de intervenção”; no contexto da dimensão positiva, as condições e atributos destacam a “eficácia e

efetividade, a função dos direitos sociais como direitos a prestações materiais, é somente uma das espécies no âmbito das possíveis posições subjetivas decorrentes das normas de direitos sociais" (CANOTILHO *et al*., 2013, p. 542).

O envolvimento dessas dimensões protetivas dos direitos sociais confere deveres e formalizam percursos procedimentais colocados à disposição dos cidadãos para a concretização do direito social. Ocorre que, diante da simultânea ação das distintas formas de poder com a perspectiva de horizontalidade em sua forma de ação igualmente mencionada, a criação de relações emancipatórias mais iguais deve enraizar-se na sociedade sem a opacidade e a complexidade das "constelações de poder" que vicejam na sociedade brasileira. Quanto a esta peculiaridade verificada do desenvolvimento de relações emancipatórias no interior das relações de poder, Boaventura mostra ser

> difícil pensar a emancipação em termos emancipatórios: trocas mais iguais parecem acompanhar e até confirmar trocas desiguais; práticas mais capacitantes parecem só ser possíveis se se aceitarem e até se se reiterarem as inibições ou os constrangimentos (SANTOS, 2000, p. 269).

A produção das relações emancipatórias não se sujeita, como denota as relações de poder, à simplicidade mecânica, dotada de funcionalidade ou determinada pelo incremento da igualdade no plano estritamente formal.

Isso é suficientemente demonstrado pela ingerência argumentativa que a noção dos direitos sociais por vezes torna-se exigíveis apenas em juízo, obrigando aqueles que são seus verdadeiros titulares a postular a defesa de sua dignidade e do que se denomina "mínimo existencial" por meio da intervenção judicial. Uma exigência proveniente do sistema normativo brasileiro invoca e porque não "explora" como uma das consequências da menor densidade e caráter aberto dos direitos sociais que ao Poder Judiciário não se mostra crível exercer o controle judicial das políticas públicas. Esta subordinação do poder governamental do princípio do Estado de direito impede a projeção da justiça das ações emancipatórias ou o balanceamento de outros poderes jurídicos não estatais que retiram a centralidade das políticas e a eficácia imediata que se espera dos direitos sociais.

Torna-se comum o exercício argumentativo capitaneado no interior das relações de poder sobre a supremacia da discricionariedade administrativa e a liberdade do

Estado de atuar como destinatário legítimo do dever de prestar os serviços essenciais e garantir o imperativo da dignidade da pessoa humana. O dever geral de respeito e sustentação dos direitos sociais é ignorado pelos poderes Executivo e Legislativo sempre sob a justificativa de que o Judiciário

> não deve substituir-se ao legislador, deve atentar-se para o permanente conflito entre direitos sociais e princípio democrático, que não se resolve (e a decisão cabe ao próprio judiciário) senão diante do caso concreto e mediante aplicação dos critérios como a proporcionalidade (CANOTILHO *et al*., 2013, p. 544).

O Poder Judiciário propõe, geralmente, uma interpretação alternativa sobre os direitos sociais e sua realização e transformação efetiva em prestações materiais em favor de seus titulares. A pacificação dos conflitos e a garantia de direitos em conformidade com a Constituição Federal exercita o critério da proporcionalidade, atingindo condições fáticas ou realidades sociais concretas, apontando e redefinindo em cada situação o que se credencia ou o que não se amolda como uma hipótese concreta de prestação estatal do direito social. Além da notória insegurança jurídica em relação à fruição dos direitos sociais pelo judiciário; fragiliza-se o controle judicial das políticas públicas e aprofundam-se as trocas desiguais com o isolamento dos grupos mais vulneráveis.

A distinção entre a disponibilidade jurídica do direito social e a indisponibilidade material da política pública examina a questão de implementação dos direitos sociais agora sob a égide da “reserva do possível” e a consequente e intensiva inserção da dimensão economicamente relevante dos direitos sociais. O mais relevante ponto de vista exaltado por Canotilho pressupõe um modo de construção das políticas públicas pelo Estado com a imposição de um elemento jusfundamental com “reflexos econômicos, financeiros e orçamentários”. O princípio de mercado torna-se cada vez mais hegemônico interferindo na mínima eficiência que o direito regulatório pode proporcionar quando reduzido a um padrão constitucional liberal de suas normas de direito social. A visível transição da ideia de “custos” de prestação de um dado direito social afasta-se da primordial condição de dimensão positiva já retratada nesse estudo (a imposição ao Estado a qualquer custo das prestações materiais a serviços públicos essenciais). Uma

condição antagônica de sustentação de ideia de “custos” é encarada pela dinâmica de criação do direito como

> se a alocação de recursos públicos é sempre necessária para assegurar o fornecimento das prestações materiais, a efetividade dos direitos sociais se mostraria então dependente da conjuntura econômica, o que deslocaria o debate para a (im)possibilidade de o Judiciário impor ao poder público a satisfação das prestações reclamadas (CANOTILHO *et al*., 2013, p. 544).

O intervencionismo estatal e a instrumentalidade das normas jurídicas utilizadas para a promoção de direitos sociais confeririam uma “faculdade” de exercício do poder pelos órgãos políticos agora empoderados pelo princípio da “reserva do possível”. Direitos subjetivos e reconhecimento exigíveis e protegidos pela Constituição fenecem na blindagem até então garantida pela legalidade, e, agora, flexibilizada por um novo contexto de tradição neoliberal que se escora no contexto da conjuntura socioeconômica geral e na mercantilização de praticamente todos os aspectos da vida social.

Permeado pelo problema crescente de financiamento das atividades essenciais, a instauração e manutenção dos serviços elementares e do piso mínimo vital para o exercício da cidadania e proteção da dignidade da pessoa humana, o Estado afasta-se cada vez mais dos titulares dos direitos sociais, ampliando como decorrência sua opção cada vez mais explícita de possibilitar a “preservação da eficiência da ordem do mercado”. O mercado despeja sua confiança na “aptidão do Estado para fazer com que as regras gerais sejam respeitadas e, ao mesmo tempo, com o respeito das regras gerais pelo próprio Estado” (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 178). Entre as regras gerais, passa-se a segurança de que o governo central deve prover ao mercado a certeza de que não desenvolverá políticas públicas ou de que não ampliará as já existentes, considerando o orçamento ou déficit nas contas públicas. Nesse plano de análise, torna-se cada vez mais difícil cogitar a sustentabilidade de políticas sociais como o Bolsa Família, por conta de sua vocação e responsabilidade para com os mais pobres. Logo, conceber o programa de distribuição de renda condicionada como uma política de Estado ou de governo é crucial para traçar um panorama futuro de sustentabilidade desta política.

Uma vez mais cabe à Constituição Federal de 1988 reabrir as possibilidades discursivas de reformulação lógica de organização das políticas sociais no Brasil. O ideal de predomínio do modelo dos Estados de bem-estar social recebeu como componentes de estruturação três distintas áreas, quais sejam: previdência social, assistência social e saúde. Em cada uma delas, semelhantemente à demarcação protetiva que o mesmo texto já havia consagrado aos direitos sociais, a universalidade e o acesso equânime, salientaram a situação dos beneficiários, independentemente à ordem espontânea do mercado.

Veja-se, contudo, que a herança histórica da Assembleia Nacional Constituinte que destinou reflexos mais do que positivos na expansão das ações em favor do exercício da cidadania e das ações na área social não eliminou a dualidade, o padrão de oposição entre políticas econômicas e políticas sociais, ou ainda como acrescenta Amália Cohn

> um sistema de proteção social que acaba reproduzindo a situação desigual dos indivíduos no mercado ao invés de compensá-la; altamente privatizado e segmentado por públicos-alvo em termos daqueles inseridos no mercado formal de trabalho e dos não inseridos nesse mercado (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 215).

Até então, acreditava-se que o arcabouço institucional ampliaria a superposição da reforma estatal no setor social consolidando a coordenação de programas no espectro social.

Graças ao mecanismo de mercado e o ajuste estrutural da economia desde a primeira metade da década de 1990, o processo de reforma no sistema de proteção social imprime sua preferência de incentivo à acumulação de renda e não por meio da geração de empregos ou um trabalho produtivo. Esta é a contraposição verificada entre a construção da seguridade social e as medidas jurídicas de flexibilização de direitos sociais e previdenciários em favor do predomínio de uma mais bem aprimorada articulação macroeconômica de caráter neoliberal. O fruto desta experiência histórica e sua primazia pelo caráter contributivo e discriminatório dos benefícios sociais securitários e a crescente inacessibilidade dos benefícios sociais distributivos indicam aquilo que Amélia Cohn ressalva como sendo

> gradativamente um divórcio entre as demandas sociais e sua possibilidade de representação política, no interior de um sistema dual e desigual de formulação de demandas políticas na área social – e sua satisfação – crivada pela existência de dois conjuntos sociais distintos, público alvo desse sistema de proteção social em construção (CASTRO; MODESTO, 2010, pp. 217-218).

Um novo pacto de solidariedade social orientado pela dinâmica protetiva da seguridade e assistência social edifica, logo após a Constituição de 1988, um processo de construção de políticas de Estado com nítido caráter distributivo. Ao mesmo tempo a condição de estabilidade econômica tornou-se imperiosa, influenciando no Brasil o já debatido processo de privatização dos equipamentos sociais públicos com a candente transformação do Estado. Agora cabe a este transportar para suas próprias políticas públicas um parâmetro de gestão voltado pela difundida equação sobre os custos de oportunidade que a dimensão técnica almeja submeter à dimensão política na intervenção estatal. A benevolência do Estado-providência com o capitalismo, amplamente introduzido neste estudo transborda um cenário teórico e abstrato retratado por modelos econômicos de sustentação do livre mercado, concretiza-se nas ações sociais setorizadas na previdência e assistência social.

Não se trata das medidas embrionárias de combate à pobreza criadas ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. Cuida-se de enxergar em tais programas (com exceção do Auxílio Gás, que adota o subsídio às famílias de baixa renda para acesso ao serviço por conta da elevação do preço do petróleo) a efetivação de critérios e posturas típicas de transferência de renda condicionada. Formulações mais amplas de políticas públicas com critérios de seleção específicos contando até mesmo com a participação da sociedade (acoplamento e fiscalização) indicam de forma mais notória a aproximação tendenciosa do programa Bolsa Família a uma política de governo e não de Estado, ao menos sob o enfoque do legado histórico de políticas anteriores do governo FHC e a disposição do governo Lula na manutenção já descrita dos fundamentos macroeconômicos ou dos pilares essenciais do contexto neoliberal.

A tensão entre as possibilidades de análise do programa Bolsa Família como uma política de governo ou uma política de Estado opõe a incorporação de traços da interferência de um modelo econômico às suas relações de poder. As relações de poder comungam com a coesão da ordem de mercado e a precisão que apenas as regras e normas jurídicas formais podem trazer, da mesma forma que os Estados de bem-estar social ainda sugerem a visibilidade da universalidade de acesso e mudanças na distribuição de renda (restabelecendo um patamar mínimo de igualdade com participação do Estado num modelo redistributivo institucional).

No interior da governança executiva do programa, a explícita preocupação da União voltou-se para buscar alternativas que contasse com uma simpatia valiosa da sociedade e sua adesão e concordância de que “os pobres teriam de ser despertados para a importância do desenvolvimento do seu capital humano, coisa a qual não estariam afeitos” (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 222). Registra-se também como corolário dessa política pública de transferência condicionada de renda, a paralela e austera tentativa do governo federal de atingir o equilíbrio da execução das políticas econômicas, defendendo e implementando modelos de gestão que produzem resultados para toda a sociedade conforme as informações levantadas e impostas pelo mercado.

Constata-se, por conseguinte, que ainda sob a influência notadamente social e incumbida na fixação de medidas e programas de combate à pobreza e à promoção do capital humano de milhares de famílias, o primeiro mandato do presidente Lula demarca o arcabouço institucional do Bolsa Família com considerações mais inclinadas à plataforma de governo inaugurada na gestão do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República. Mediante a instituição das já exploradas “condicionalidades” e a concepção do programa dirigido ao combate imediato e urgente à pobreza e à miséria. Amélia Cohn salienta que a reformulação da compreensão sobre a existência de “portas de saída” do programa e a definição original de prazos para que os beneficiários do programa nele permanecerem traduzem uma associação de medidas e ajustes de sustentação da política para com a sociedade e o império formal da lei apregoados pelo capitalismo.

Especificamente, sobre a adaptação do programa Bolsa Família, a autora destaca que as “portas de saída” seriam “delegadas às próprias famílias, seguindo os moldes

neoliberais de formulação de políticas de transferência condicionada de renda; no segundo caso,

> "portas de saída" implicariam a articulação do PBF (Programa Bolsa Família) como uma política transversal às demais, a outras políticas setoriais, econômicas, de trabalho, habitacionais, de apoio à microprodução agrária, entre tantas outras de cunho não tão imediato, dada suas características associadas a outras de caráter mais estrutural e, portanto, de médio e longo prazos (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 223).

A identificação sob o núcleo essencial do programa Bolsa Família abriria as portas para os pobres ingressarem na sociedade mantendo a incolumidade de seu *status* de cidadãos, acessando o mercado e ao mesmo tempo celebrando a vitória da dignidade social com o exercício de direitos em caráter estritamente individual. Com o aumento da transferência de renda observada a partir do mês de setembro de 2003, medidas paralelas como convênios assinados entre sindicatos e bancos, criação do crédito consignado e reformas legislativas para valorização real do salário mínimo aliviaram sensivelmente a situação dos mais pobres enquanto contribuíram para ativação do mercado interno de massa (SINGER, 2012, n.p).

Superando as dificuldades de pobreza extrema no interior da hegemonia do mercado neoliberal durante o governo Fernando Henrique Cardoso, André Singer expõe a matriz de inspiração de índole social e liberal do governo Lula, com destaque para o Bolsa Família, observando inclusive que "enquanto perante o capital, interno e externo, o governo fizesse o discurso do atendimento integral dos itens pactuados por meio da "Carta ao povo Brasileiro" (junho de 2002), diante das bases populares afirmasse ter posto em prática itens do programa histórico do Partido dos Trabalhadores, já que o fortalecimento do mercado interno de massa correspondia à plataforma petista" (SINGER, 2012, n.p).

O quadro geral do capitalismo e a percepção do governo petista que o alívio da pobreza não seria alcançado sem uma mínima política econômica de integração com o mercado, pelo incremento do consumo de massa e valorização do salário mínimo, não significaram ao mesmo tempo um alinhamento de Lula à opção social-democrata e

redistribuição das políticas sociais. Entretanto, não se pode dizer que a integridade da proposta central do programa Bolsa Família se mostrou imune ou independente, como se espera das políticas de Estado. O compromisso de contribuir para que os brasileiros acessassem o mercado pelo seu esforço individual, porém motivado por medidas diretas de distribuição de renda ainda era insuficiente à época de sua criação (2003) para imprimir a chancela de uma política de Estado orientada pelo direito social previsto na Constituição Federal.

Retomada a questão inicial sobre as condições atinentes ao programa Bolsa Família e a persistência transitória de buscar as bases cognitivas de constituição de uma política de Estado, o objetivo central volta-se agora para uma necessária sinalização a ser depositada à configuração institucional do programa como um direito. Considerando-se os objetivos fundamentais descritos pelo artigo 3º da Constituição, a estruturação de uma sociedade livre, justa e solidária pressupõe a erradicação da pobreza a consequente redução das desigualdades sociais e regionais. Objetivos fundamentais como esses apontados potencializam a defesa dos modos de relação entre a Constituição e a ideologia, permitindo-se de antemão asseverar que a ideologia constitucional não é neutra, vinculando assim seu intérprete exatamente pelas expressões ideológicas potencialmente extraídas do artigo 3º. A noção de realização obrigatória por parte do Estado de empreender a força normativa suficiente para desenvolver o núcleo essencial do artigo 3º associa tanto os agentes estatais e a sociedade com destaque para os detentores do poder econômico ou social.

O que se pode apontar como reflexos ou atributos concretos e dotados de seriedade reconhecida para a árdua missão de conformação do artigo 3º da Constituição à disciplina política do legislador, advém do retrato estampado por Lênio Streck e José Luiz Bolzan de Morais ao posicionar o artigo 3º da Constituição como

> um verdadeiro programa de ação e de legislação, devendo todas as atividades do Estado brasileiro (inclusive as políticas públicas, medidas legislativas e decisões judiciais) se conformar formal e materialmente ao programa inscrito no texto constitucional (Streck; Morais. In: CANOTILHO *et al*., 2013, p. 149).

Reduzir as desigualdades passa a ser, portanto, um imperativo alardeado e introduzido em todas as políticas públicas propostas e executadas no Brasil. Esse argumento não apenas insere num roteiro normativo particularmente alinhado com a expressiva diminuição da margem ou espaço de liberdade de aplicação ou não de políticas sociais pelo Poder Executivo, como também reforça uma competência comum para conferência de poderes para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, viabilizem sua capacidade para “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (artigo 23, inciso X, da Constituição Federal de 1988).

Com todas as referências que o Bolsa Família carregou consigo, é impossível não coadunar com suas diretrizes setoriais e estruturantes de políticas transversais e complementares à gestão do programa, como se deu nas áreas da saúde e da educação. O programa não se afasta, assim, de posturas adaptáveis a uma solidariedade regional e a solidariedade social que se passou a aguardar deste novo ciclo de políticas. Quando se progride em avanços concretos com os níveis de assiduidade e frequência escolar ou acompanhamento do calendário de vacinação e cuidados da saúde da criança e adolescentes, a sustentação do programa Bolsa Família remete o intérprete da política pública a um modelo rotulado como atualizado com formas inéditas de acesso sustentado à renda (inclusão das condicionalidades de saúde e educação) e parâmetros residuais, os quais num primeiro instante colocam em risco os dispositivos constitucionais que dispõe sobre os direitos sociais no Brasil.

É possível afirmar que a experiência dos dois mandatos do ex-presidente Lula, seguido das propostas de ampliação do alcance do Bolsa Família na gestão de Dilma Rousseff despontou para o surgimento de um padrão cooperativo que exibiu mecanismos para estabilizar a economia com o enfoque no consumo interno e de crescimento do Produto Interno Bruto, ao mesmo tempo em que se enfatizava as políticas na área social, revelando investimentos na própria economia (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 227). O agrado do mercado com o acesso e manutenção dos grupos vulneráveis a “fontes de renda sustentada”, impõe objetivo cada vez mais típicos do capital, obrigando o Estado a proceder conforme uma lógica de escolha racional, instituindo novos horizontes ao

programa Bolsa Família. Salienta-se o que já fora objeto de constatação por Amélia Cohn ao afirmar que a política sob análise cria “portas de saída”, e

> “portas de entrada”, ou simplesmente, como inspira a epígrafe, “abrir as portas para os pobres”, pois de fato, é disso que se trata – criar condições a fim de que eles ultrapassem as barreiras para conquistar sua condição cidadã, enquanto portadores de direitos (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 228).

No caso específico do Brasil, a já retratada integração do programa Bolsa Família nos níveis federal, estadual e municipal partilhou em distintas escalas a transformação tanto das estruturas econômicas como das sociais. Com a proposta entoada pelo artigo 1º da Constituição Federal e a proposição de um Estado Democrático de Direito, organizado sobre os pilares da democracia e dos direitos fundamentais devemos ter garantido o respeito ao pluralismo político e a diluição do modelo de direitos fundamentais e sua necessidade de complementação, por intermédio dos mecanismos de acesso à justiça e a independência dos poderes. A integração da sociedade nacional a partir da inteligência do texto do artigo 3º, da Constituição Federal, preserva a edificação ou construção de um Estado Social com detalhes intervencionistas pautado, por conseguinte, pelas orientações das políticas públicas distributivistas.

O conteúdo e o compromisso mínimo abrangido pela Constituição Federal, muito além da aludida representação democrática não permite a transigência sobre o núcleo de direitos sociais e a promessa de modernidade de exercer a constitucionalidade das ações estatais com a apuração concentrada “pelos fins perseguidos, pelos meios utilizados e pela viabilidade dos instrumentos utilizados para tanto”.

A forma e o modelo instituidores desta nova feição das estruturas da sociedade não pode abalar a indispensável compreensão quanto a aproximação do Bolsa Família junto à vontade constitucional de agregar um controle de natureza qualitativa ao direito social e sua rede de proteção erguida como ideia pertencente ao Estado Providência, dirigido aos objetivos centrais da república. O reconhecimento da importância desta transformação é recordado por Lênio Streck e José Luiz Bolzan de Morais quando identificam um pacto de

> (re)fundação da sociedade ocorrido a partir de um legítimo processo constituinte, define um novo modelo de nação, impondo perceber o artigo 3º da Constituição do Brasil como estabelecedor dos parâmetros constitucionais para a verificação da compatibilidade da atividade estatal em face dos desígnios teleológicos que define (Streck; Morais. In: CANOTILHO *et al*., 2013, p. 150).

Transformações decisivas são observadas nesta ordem de valores, seja pela maneira como a Constituição instituidora do processo de consolidação diária do Estado Democrático de Direito vem a se comportar diante do alargamento de hipóteses e direitos sociais, seja por conta da missão institucional concentrada pelo Estado consistente na função jurisdicional de defesa da ordem jurídica e dos interesses tanto sociais como individuais. O paradigma reformista não deixa de proceder com a velocidade e periodicidade que somente a égide do mercado permite conformar a transformação da sociedade e a priorização do crescimento dos mercados ao redor do mundo. Vê-se a relativa perda de protagonismo do Estado tanto pelas críticas depositadas pelo mercado sobre o Estado e sua "ineficácia administrativa". Boaventura de Sousa Santos adverte que a

> transformação da obrigação política horizontal (de cidadão para cidadão), características do princípio da comunidade, numa dupla obrigação política vertical (do contribuinte para com o Estado e do beneficiário da segurança social para com o Estado) foi o resultado de um complexo processo político onde as práticas e as políticas de classe desempenham um papel determinante (SANTOS, 2000, p. 156).

Todas as medidas de autonomia do Estado e geralmente do mercado criaram propostas ambiciosas, que passam pela "democratização social do capitalismo" e um espectro de cenários que permita cogitar que o direito não se subordine ao processo de expansão do mercado dos produtos e individualização dos gostos. A prática do neoliberalismo tende a minimizar a eficácia da regulação jurídica sem ocultar ou recusar formas de organização (indiretamente jurídica), que tende à transformação do conhecimento científico do direito apontando que a autonomia, a universalidade e a

generalidade do direito se assentam numa ligação a um determinado Estado concreto, cujos interesses servem, independentemente de estes serem autônomos ou de classes, gerais ou particulares.

O desvirtuamento da ideia central do programa Bolsa Família por conta das disposições de centralização das decisões de gestão de condicionalidades e vinculação dos Estados e municípios ao alcance de metas quantitativas de monitoramento e fiscalização pressupõe a fragilidade a ser combatida sobre a confirmação deste como um programa de Estado. O debate ora propiciado pelo mercado cuida de impor mecanismos de contenção e assíduo acompanhamento para que a ação coercitiva praticada pelo Estado corresponda à precisão exigida para a aplicação uniforme de regras consideradas como justas. Com o tempo, o aspecto central das “regras de conduta justa” legitimou o chamado “direito privado” e não o “direito público” a dispor de legisladores que conseguissem zelar pela reelaboração dos direitos individuais no ambiente promissor das correntes prospectivas do liberalismo clássico.

O predomínio do direito privado acaba por prescrever regras que “tomando corpo progressivamente, possibilitem, em paralelo à formação da ordem espontânea do mercado, uma extensão do “domínio” da liberdade individual” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 168). Conceber a liberdade neste plano de ideias invoca a vedação ao exercício da coerção a alguém e a difusão da proposta de uma liberdade negativa, alçada à ausência de obstáculos inclusive nas relações econômicas. Consequentemente a tutela da liberdade individual por meio das normas de direito privado, mostra a que ponto a liberdade, longe de ser um dado natural ou uma invenção da razão, é resultado de uma longa evolução cultural: “Ainda que a liberdade não seja um estado de natureza, mas um bem fabricado pela civilização, ela não nasceu de um desígnio” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 168). Quaisquer outras formas ou frentes de proteção à liberdade individual perdem sua eficiência e possibilidade plena de êxito quando confrontadas com a esfera privada e a legítima reserva privada dos direitos individuais que deve nortear a criação de regras gerais ratificadas pelo liberalismo.

A prevalecer, portanto, a evolução de uma sociedade de direitos privados, como pensa a ordem espontânea do mercado, duas das dimensões técnicas vinculadas ao programa Bolsa Família, entre as quais a imposição das condicionalidades e o

monitoramento de outros programas sociais nas áreas da saúde, como a estratégia da saúde da família, por exemplo, rompem com a ideologia ordoliberal de formação espontânea do mercado e adaptação contínua dos indivíduos às circunstâncias imprevisíveis e, porque não, aleatórias geradas na vida em sociedade.

Os arranjos promovidos pelo Estado nesta relação de transferência de renda, com ações estruturantes sob o ponto de vista econômico são avaliadas como benéficas por Amélia Cohn, pois têm com um horizonte a autonomia das famílias beneficiadas do PBF. A autora aponta ainda que "é exatamente a busca de autonomia dessas famílias que remete a duas outras dimensões igualmente importantes, e que demonstram o potencial do programa como um programa de Estado e não de governos específicos" (CASTRO, MODESTO, 2010, p. 229).

Todas as propostas de âmbito regulatório pelo Estado constituem aos fundamentos do mercado formas de controle das famílias, impingindo oferta de serviços em quantidade, localização e com padrões de qualidade cujo acesso e acompanhamento dos meios de superação da pobreza e extrema pobreza são fins em si mesmos; o Estado busca atingir padrões de efetividade e eficiência do programa, mas o mercado busca impor esses padrões. É exatamente por essas considerações ideológicas, que se acredita ser improvável à luz do Estado de direito formal e material que não apenas o Bolsa Família como qualquer outra política pública que reflita e reconheça um cenário de desigualdade estrutural não reequilibrada pelo capitalismo, venham a ser considerados ou reconhecidos como políticas de Estado. Sujeitando-se o Estado às regras e disposições de direito privado, o espaço de ação do primeiro torna-se bastante reduzido devido ao fato de o "poder político somente poder intervir na esfera privada e protegida de uma pessoa para punir uma infração cometida contra uma regra promulgada" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 176). A crítica constante do discurso neoliberal concentra-se no campo da moral, o teor de suas principais justificativas de desestímulo à ação pública no ambiente da assistência social. Soluções que não sejam inspiradas no mercado e na essencialidade do indivíduo como um sujeito amplamente responsável pela sua livre escolha acarretam um efeito prejudicial que o Estado de bem-estar venha a promover. Isto porque

> querendo promover o bem-estar da população por meio de mecanismos de solidariedade, eximiu os indivíduos de suas responsabilidades e dissuadiu-os de procurar trabalho, estudar, cuidar de seus filhos, prevenir-se contra doenças causadas por práticas nocivas (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 211).

Resta claro e evidente que não passa pelo retrato da ideologia neoliberal a assunção de qualquer responsabilidade pela eclosão da pobreza e pela perda progressiva da dignidade e autoestima que a questão social acarreta os países periféricos, principalmente. Semelhante constatação de nortear e orientar a política pública do Bolsa Família, na medida em que desde sua instituição legal no ano de 2013, procurou-se cautelosamente instituir padrões de gestão e acompanhamento que coadunem com a eficácia operacional das ações de mercado (relação de custo e benefício, metas e resultados quantitativos do programa). Entretanto, viu-se como inconciliável esse ajuste da intervenção do Estado enquanto agente promotor dos direitos sociais e a compreensão que o mercado reservou ao próprio Estado. Para o mercado a noção de “lei” deve tratar “apenas as regras impessoais” e abstratas que se impõe a todo indivíduo, “independentemente da busca de um fim particular como independentemente de qualquer circunstância particular” (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 165).

Por mais significativo e fortalecido que o sistema de direito privado patrocinado pelo mercado possa parecer, as normas e mandamentos regulatórios do direito público não devem parecer ou assumir condição singela de auxílio social descomprometido. Assim, a dinâmica de enfrentamento da pobreza e da desigualdade exigem que o Bolsa Família seja identificado como política de Estado, não mais sob a aprovação retórica dos reformadores neoliberais, mas sim pela transformação social e maior simetria entre a sociedade e o capital, sob a mediação do Estado Democrático de Direito. Aprofundar a análise das reformas socialmente progressistas viabilizadas pela Constituição Federal de 1988 e os princípios jurídicos que emanam do sistema de segurança e assistência social reforçam as estratégias de desenvolvimento econômico e social sem repetição de quadros preteridos de miséria e exclusão social.

IV.II. A urgência da rediscussão sobre a efetividade do bem-estar social no âmbito do Bolsa Família e do programa Brasil sem Miséria.

A indiscutível autonomia que o programa Bolsa Família conquistou pode ser simbolicamente constatada por conta da transcendência experimentada por esta política pública, sobretudo pela sua permanência e até fortalecimento inclusive que não cessou após o término do mandato do presidente Lula. Ademais, o destaque obtido pelo programa em razão de sua autonomia e maior capacidade de integração de outras ações e garantias sociais diversas (áreas da saúde e da educação) estreitaram o diálogo com os demais entes da federação ainda que não tenha se consolidado um modelo ideal de federalismo cooperativo.

É fundamental reconhecer assim que o Bolsa Família desde o seu lançamento no ano de 2003 produziu efeitos positivos e estatisticamente avaliados de incluir no ciclo produtivo e de consumo milhões de famílias, colaborando indiretamente para dinamização das economias locais menos desenvolvidas, marcadas pela dependência do pequeno comércio e varejo de serviços. Garantindo-se uma mínima previsão de estabilidade da renda e de acessos aos principais serviços públicos essenciais, a ampliação e o resgate da cidadania tornaram-se um reflexo de longo alcance e uma avançada experiência apresentada na qualidade da relação entre o Estado e a sociedade (CASTRO, MODESTO, 2010, p. 233).

A irretornável conveniência em se tornar o Bolsa Família como uma política de Estado gravita exatamente em torno da autonomia que se pretende conferir ao beneficiário entregando com agilidade e dinamismo uma renda complementar. O destaque que Amélia Cohn confere à autonomia do programa se justifica pois

> permitirá, a nosso ver, fazer com o que o PBF se transforme um uma política de Estado, com respeito à condição cidadã do beneficiário, o que implica, por sua vez, medidas concretas que possibilitem seu acesso a formas sustentadas de renda, em curto, mas sobretudo, em médio e longo prazos (com a quebra do ciclo intergeracional da pobreza) (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 233).

Veja-se, aqui, a propositada menção e observação de avanço social possibilitada na vigência de mais de quinze anos do programa e a perspectiva que desenha-se no horizonte quanto à projeção de uma "nova geração de políticas sociais" refletoras de um "tipo de resposta à diversas pressões a que se vêm sendo submetidos os esquemas de proteção social em todo os mundo. Essas pressões são de natureza econômica, política, cultural e, particularmente ideológica e intelectual" (SERAINE, *et al*., 2008, p. 89).

Criações deliberadas como as que provém das ideias do liberalismo buscam promover e confirmar a sociedade do direito privado, onde uma regra de conduta deve ser distante e independente de qualquer objetivo que não o de permitir o fluxo espontâneo da evolução das práticas de mercado. Independentemente da pretensão ilusória de que apenas as regras de mercado traduzam a fundamentação da liberdade individual geradora da vontade livre do indivíduo, torna-se elementar inclusive sob a esfera expositiva da ordem sociometabólica do capital que um regime de verdadeira liberdade não seja alcançado apenas com a instrumentalização do indivíduo e a obrigação deste à adaptação contínua exigida pelo mercado.

Da combinação constituída de "relações econômicas" que se colocam como a base do vínculo social, Pierre Dardot e Christian Laval compreendem que realmente "a sociedade não é redutível a ordem do mercado, ainda que se encontrem nela tanto ordens espontâneas (o mercado, a moeda) como organizações ou ordens construídas (as famílias, as empresas, as instituições públicas, entre as quais o próprio governo)" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 162). Os autores expressam, porém, que a presença de leis que prevejam a existência de uma "sociedade aberta", verdadeiro produto da "experiência prática da espécie humana" requer que o fundamento e expressão do conhecimento científico-positivo do direito altere a estrutura do sistema normativo, de forma a privilegiar a ampliação das prescrições positivas particulares em detrimento de prescrições situadas ou contempladas como uma ordem teleocrática, ou seja movida por um fim ou objetivo construído ou fabricado (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 162).

O reconhecimento de uma grave deficiência da juridicização da vida social implica na complementação discursiva sobre a qual a ordem jurídica não está acostumada a lidar, devido à forma como a premissa regulatória do direito acabou por submeter-se em demasia às proposições do capitalismo hegemônico. A sugestão consignada neste

trabalho contempla como pressuposto que o direito padece de uma espécie de crise regulatória, capaz de questionar sua viabilidade política e social na forma em que o mesmo se encontra organizado. Uma percepção mais específica sobre a insustentabilidade perturbadora da crise do direito regulatório é acentuada por Boaventura de Sousa Santos ressalvando que as causas desta crise dizem

> relativamente pouco sobre as transformações profundas que, no domínio do direito, da economia e da política, estão a acontecer em todo o sistema mundial no período corrente de transição entre regimes de acumulação ou, em termos mais latos, como na secção seguinte se sugere, entre paradigmas societais (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 163).

A visibilidade que em tempos normais o direito positivo produziu, resultou na responsabilidade fundamental que o sistema jurídico assumiu de proporcionar uma organização burocrática e diuturnamente participativa no atendimento ao padrão de dominação instituído por estratos da sociedade, cujo papel revelado por meio dos códigos de conduta e regulação das relações sociais acabou, na verdade, monetarizando a proteção social. No que toca o conhecimento dedicado às condições teóricas da sociedade brasileira é evidente que o vínculo de dependência assentado sobre uma racionalidade moral e prática, destruidora da ética e do uso igualitário da expressão da dignidade do homem. Provocou-se por decorrência, verdadeiro desajustamento nas engrenagens construtoras do Estado de bem-estar social que transitavam para um padrão diferente, mais

> participativo, valorizados da autoconfiança, solidário e orientado pata a produção mutualista e socialmente útil de bens e serviços – o sistema jurídico teria desempenhado um papel igualmente decisivo, por mais diferentes que tiverem sido as formas jurídicas de organização e funcionamento utilizadas (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 163).

Encontrar, no contexto de eliminação das identidades individuais limitando o alcance e a universalidade das políticas públicas, o ponto de partida da transição paradigmática suscita promover alternativas progressistas e bastante claras de transformação social. Deve-se desnudar as contradições mais visíveis que emergem da

sociedade capitalista como se queira investigar e implementar novas condições sociais de melhoria efetiva no regime de acumulação de riqueza juridicamente permitido e às custas de uma desigualdade econômica. A luta de natureza social e política reforça a redefinição de uma consciência ativa e aplicada ao conhecimento emancipatório do direito em face do conhecimento cultural e político.

Distante de tratar-se de um processo de ruptura, tem-se verdadeiramente uma concepção de transição quando "tendências seculares, que são a temporalidade da transição, tem de ser reduzida, enquanto representação social, à duração do ciclo da vida humana, a fim de que as lutas paradigmáticas sejam politicamente eficazes" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 168). Para que se produza, portanto, diferentes manifestações do sistema normativo é relevante romper com a ordem jurídica atual, não com a revogação formal de todas as regras do sistema, mas sim promover ordens jurídicas infra-estatais que recuperem ou revigorem indivíduos e grupos marginalizados e desvalorizados na sociedade brasileira contemporânea. A transformação deve começar com o resgate do ideal de autenticidade de classe dos diferentes grupos sociais que coexistem graças à ordem jurídica e social que perpetua o *habitus* de classe.

O conjunto de temáticas imediatamente compreensivas importa no levantamento inicial sobre os distintos padrões previamente existentes e heteronomamente institucionalizados na sociedade. Compreender a partir da forma exposta a extensão do ideal de autenticidade e dignidade que as políticas públicas de combate à pobreza como o Bolsa Família podem oferecer uma descrição especialmente transparente das dimensões sociais e as interações dela decorrentes no contexto das sociedades periféricas. Jessé Souza sugere que quanto à questão da dignidade social, especialmente,

> nos interessa, antes de tudo, as repercussões da discussão acerca dos princípios que regulam a nossa atribuição de respeito, deferência, ou, em uma palavra, a atribuição de "reconhecimento social" como base na noção moderna de cidadania jurídica e política (SOUZA, 2018, n.p).

Fica evidente na proposta de descrição de Jessé Souza que a identificação dos princípios delimita uma dimensão de autenticidade eliminadora da identidade do homem e o papel social que a ele corresponda. O princípio da dignidade assimila uma perspectiva

universalizante conectada à atribuição de respeito e autoestima além da constituição de uma premissa de solidariedade. Não é o que se reconhece, porém, numa avaliação que a própria dignidade individual agora assume com a naturalização e uso igualitário dos direitos subjetivos pelo cidadão moderno. Neste momento de análise o reconhecimento da autenticidade desvela uma apreciação primária onde o ideal de autenticidade proporá um papel de relevância frente à dignidade tal como o sistema normativo o contempla. Abre-se espaço para uma noção de hierarquia social baseada no *self* pontual explicado por Jessé Souza a partir da análise de Charles Taylor e das práticas sociais que se naturalizam e não considera suas raízes em função do *self*,

> ou seja, uma concepção contingente e historicamente específica do ser humano, presidido pela noção de calculabilidade, raciocínio prospectivo, autocontrole e trabalho produtivo, como os fundamentos implícitos tanto da sua autoestima quanto do seu reconhecimento social (SOUZA, 2018, n.p).

No interior de uma transformação histórica de grandes proporções a redefinição da hierarquia social não apenas desidrata o ideal de dignidade como invoca situações sociais de reconhecimento ligado a um sentido de moralidade e identidade coletiva não mais existentes. Além de infligir mal e difundir a opressão, o não reconhecimento deturpa a coexistência entre Estado constitucional e a dinâmica emancipatória com o resgate de autonomia na dignidade da pessoa humana em suas múltiplas dimensões. Sujeitando o reconhecimento da identidade à introdução de preceitos classificatórios das pessoas como

> mais ou menos, como dignas de nosso apreço ou de nosso desprezo, assim como esclarecer de que modo disfarçado e instransparente instituições, aparentemente neutras, implicam, na verdade, a imposição subliminar de critérios particularistas e contingentes com seus beneficiários e vítimas muito concretos (SOUZA, 2018, n.p).

O interesse que emerge da relevância moral e naturalização da realidade social na vida cotidiana são essenciais para a exploração dos efeitos sociais ou consequências sociológicas do Bolsa Família. Isto porque, aproximando-se da proposta teórica de Jessé

Souza, a base da cidadania jurídica e política torna-se mais bem compreendida quando o sentido jurídico de respeito à promoção da dignidade da pessoa humana não se deixa neutralizar por parâmetros de distinção social de uma cultura hegemônica. Esta força singular e potencialmente eficaz de agravamento de desigualdade e luta de classes torna-se ainda mais decisiva “em algumas sociedades periféricas, como a brasileira, torna-se possível, num contexto formalmente democrático, aberto e pluralista, a constituição de cidadãos de primeira e de segunda classe” (SOUZA, 2018, n.p). O caráter diferente que se irrompe na aceitação de igualdade de oportunidades que comanda o reconhecimento da dignidade, assinala a banalização da desigualdade e a complementariedade que a teoria paradigmática de Pierre Bourdieu pressupõe.

Bourdieu analisa a compreensão sistemática da “ideologia da igualdade de oportunidades”, que permeia a reflexão de dominação simbólica junto à sociedade no plano já conhecido do capitalismo tardio (SOUZA, 2018, n.p). No sentido comum da alimentação opressora, a forma como as sociedades contemporâneas assimilam a estratégia desilusionista de seus sonhos merece consideração teórica mais profunda de Bourdieu, que renuncia às ferramentas teóricas com o objetivismo e subjetivismo. Pode-se enxergar por meio da dimensão objetiva o impacto longamente amadurecido do estruturalismo das ciências sociais, com ênfase na análise etnometodológica e nas teorias da escolha racional.

Obcecado pela estruturação da experiência prática, Bourdieu reconhece que a definição de um código ou uma concepção mais legalista desta visão objetiva colabora para a redução do indivíduo a um agente histórico percebido como um “autômato”, dotado de vida própria executando ações práticas sob a influência de uma determinação mecânica (SOUZA, 2018, n.p). Motivada, portanto, pela restauração dos elementos estruturais marcados pela aplicabilidade da regra sobre a percepção prática, Bourdieu exalta os motivos estratégicos alinhados à compreensão legalista do ponto de vista que permite ao sujeito transmitir a impressão de obediência à regra, buscando maximizar sua vantagem no instante em que as vantagens e recompensas conquistadas requerem o respeito e atenção à virtude prática dos atores que esperam respeitar as regras.

A realidade cotidiana e a vivência avaliadas por Bourdieu como estágio prévio à exposição do *habitus* de classe propõem uma possibilidade de o indivíduo buscar

deliberadamente e conscientemente a eclosão de suas preferências. Prepondera a instauração da formação das preferências individuais, onde o condicionamento social e econômico permite a superação progressiva das expressões objetiva e subjetiva do *habitus* e a originalidade articulada entre o *habitus* e as práticas. Uma espécie de esquema de conduta e comportamento originam as práticas individuais e coletivas assumidas pela população influenciada, como uma necessidade exterior "introjetada, mais que isso, "encarnada" e "incorporada" pelos agentes. Ainda a respeito da forma e dimensão assumida pelo *habitus*, Jessé Souza sintetiza a noção de Bourdieu, referindo-se ao *habitus* como um "sistema de disposições duráveis inculcadas desde a mais tenra infância, que pré-molda possibilidades e impossibilidades, oportunidades e proibições, liberdades e limites de acordo com as condições objetivas" (SOUZA, 2018, n.p).

Comportamentos razoáveis e substancialmente provenientes do senso comum passam a naturalizar um novo ajuste entre os indivíduos e suas percepções sobre o desenvolvimento das relações sociais, privilegiando sempre uma espontaneidade sem consciência e a autonomia frente às necessidades mecânicas do homem ou a lógica do pensamento racional por ele intentada. O prolongamento da noção de *habitus* atinge a própria noção de Instituição e a dinâmica ampliada sobre o funcionamento que ultrapassa a prévia compreensão dos agentes e sua disposição para um comportamento durável. Veja-se como uma das consequências decorrentes da autoproteção potencialmente promovida pelo *habitus*, tem-se o abandono da "intenção", dado o prevalecimento de práticas cotidianas e pessoais.

Uma crença prática evidenciada no exercício mais corriqueiro dos atos da vida cotidiana comunga com a interpretação avaliativa que se deposita sobre o *habitus*. Tornando o corpo um "reservatório de valores" a essencialidade do comportamento social associa-se ao aspecto automático do comportamento social e a leitura mais racionalista promovida por Bourdieu, pois o "aspecto mais consciente e refletido da reprodução valorativa e normativa da sociedade, para Bourdieu, seria, ao contrário, no condicionamento pré-reflexivo, automático, emotivo, espontâneo" (SOUZA, 2018, n.p). Estima-se como decorrência da apresentação dialética entre o objetivismo e o subjetivismo das relações a existência da característica de integração e dimensão tangível, onde a noção de *habitus* não se circunscreve à pureza da manifestação da

individualidade do próprio homem. Souza, ao analisar a obra de Bourdieu, permite constatar o aprofundamento da condição de dominação e desigualdade, transformando as expressões visíveis em sinais sociais de dominação “naturais e indiscutíveis” (SOUZA, 2018, n.p), de forma a legitimar uma espécie de “mais-valia simbólica”, que reproduz o ambiente de dominação e classificação de pessoas e grupos sociais com atribuição de prestígio a uns e desprezo a outros setores relegados e reduzidos a um contexto especificamente econômico, social e cultural.

No interior das transformações significativas, as condições de dominação de natureza pessoal se agravam e as relações sociais compreendidas pela transformação do capital coadunam com a obediência exigida às normas do grupo e a garantia que os indivíduos devem simplesmente reproduzir estas relações de dominação. O espelho crítico deste padrão estatuído pelo *habitus* exemplifica-se por meio da formação de um “mercado autorregulado, um sistema de educação autônomo, aparato legal diferenciado” e demais formas que passam a mascarar precondições econômicas impostas (SOUZA, 2018, n.p). A naturalização que o *habitus* adquire em relação ao capitalismo persegue seu objetivo primário de conformar-se a uma ideologia espontânea e capaz de eximir os respectivos dominadores do saturado trabalho ou impulso de reprodução das relações de dominação.

A distorção praticada pela autorregulação das normas do grupo torna a igualdade formal e a ideologia do talento meritocrático aspectos inabaláveis ou inquestionáveis corroborando assim com o êxito esperado pela impessoalidade da dominação. Favorável à avaliação da estrutura de classes na sociedade contemporânea como ponto de partida para a fixação de um padrão, Jessé Souza identifica que “nas sociedades modernas, são os capitais, ou seja, o conjunto de relações de conhecimento e reconhecimento que se constituem a partir do pertencimento a um grupo específico” (SOUZA, 2018, n.p). Essa intervenção em diferentes escalas do *habitus* no plano das relações sociais concebe que a produção de subjetividades está sensivelmente afastada de outros critérios de promoção de valores de proteção e amparo do ser humano que não na “virtude” do capitalismo. A incorporação do saber e do conhecimento sob a óptica da sobreposição do individualismo acaba por propagar uma forma de classificação meritocrática e, porque não, inédita, onde ao menos nos termos em que Bourdieu baseia esta espontaneidade

do capitalismo de novo tipo, as desigualdades são legitimadas e tornadas permanentes no interior das precondições sociais opacas e insensíveis do capital cultural.

Desencadeou-se uma visão de mundo onde a leitura das realidades fáticas realçam a existência de um novo paradigma social onde o compromisso estatal quanto à integração política, jurídica e social ao direito distributivo possibilitariam o anúncio de uma nova "engenharia jurídica" facilitadora da coordenação de interesses sociais protegidos pela Constituição e a adoção de medidas de estudo e projeção dos impactos do desenvolvimento econômico. Quando, porém, grupos e classes socialmente representados almejam e, muitas vezes, com sucesso manejam o direito estatal, o que se vê é o exercício dos desígnios do padrão de uma classe e da civilização dominante.

Soluções para a destruição das relações sociais passam a ser exploradas quando os beneficiários juridicamente garantidos pelo Estado-providência perdem um espaço outrora conquistado para o apreço consciente do cálculo de consequências, cujas práticas exigem uma forma de interação entre o mercado e a sociedade. A capacidade nutrida pelo ente estatal de buscar ainda que de forma utópica a articulação consciente de uma visão de mundo, intensifica outro aspecto igualmente importante como a atualização da forma como o Estado reproduz esta visão de mundo historicamente envolvida com a hierarquização dos indivíduos e indiretamente da própria sociedade.

Uma aparência de neutralidade acima de qualquer discussão surge para o fortalecimento dos debates e até a visão do ideário liberal constituído por princípios universais de organização social entre o mercado e o Estado com transformações cada vez mais decisivas da dependência de um sistema jurídico forte para que os efeitos políticos e sociais voltem a assumir o protagonismo que se espera no contexto da manutenção das premissas do Estado-providência. Nesta integração de novos requisitos estruturais no espectro de novos marcos legais, Boaventura de Souza Santos relata a contínua organização do direito em busca do resgate de seu entendimento enquanto princípio legitimador do Estado. Por enquanto, porém, o cenário retratado pelo mesmo autor aponta para um fato relevante pois "enquanto o Estado liberal se legitimou através da racionalidade jurídico-formal do seu funcionamento, o Estado-providência procurou a legitimação no tipo de desenvolvimento econômico e na forma de sociabilidade que julgava fomentar" (SANTOS, 2000, p. 152). A regulação jurídica capaz de entregar aos

fatos uma estabilidade das normas e garantir o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado com o uso dos recursos públicos produziram, ainda contra a sua vontade expressa, um direito cada vez mais contextualizado e particularista, traçado nos limites da esfera protegida do crescimento contínuo dos rendimentos de setores que detêm parcela considerável da rentabilidade na economia doméstica.

A emancipação e regulação promovidas pelo direito perderam-se no interior do sistema capitalista a partir do instante em que o paradigma das relações sociais e políticas de atuação com o objetivo de colocar o próprio Estado em condições de concorrência e competitividade com outras nações consideradas como mais desenvolvidas. O trajeto histórico percorrido pelo capitalismo alcança, pela influência da globalização, o êxito de consolidar sua estratégia ideológica e pragmática de se integrar às práticas do Estado na formulação de políticas econômicas e sociais, naturalizando as prioridades desse ao sabor do plano de reprodução sociometabólica do capital. Sobre a ordem social, a metamorfose observada sob a influência da globalização, Anthony Gidens sugere a existência de uma “descontinuidade” entre as formas da interconexão social alterando assim a forma como o período moderno se adapta diante de um explícito quadro de evolucionismo social. Quanto as formas de alteração das características da experiência cotidiana, Gidens alude que

> os modos de vida produzidos pela modernidade nos desvencilharam de todos os tipos tradicionais de ordem social, de uma maneira que não tem precedentes. Tanto em sua extensionalidade quanto em sua intencionalidade, as transformações envolvidas na modernidade são mais profundas que a maioria dos tipos de mudanças características dos períodos precedentes. Sobre o plano extensional, elas serviram para estabelecer formas de interconexão social que cobrem o globo; em termos intencionais, elas vieram a alterar algumas das mais íntimas e pessoais características de mossa existência cotidiana (GIDDENS, 1991, p. 10).

Da mesma forma, portanto, que o desenvolvimento das instituições sociais levaria a uma forma de construção histórica representada por narrativas inspiradas num plano teleologicamente ordenado dos acontecimentos humanos, a sociedade moderna abraça como ritmo de sua mudança a extrema interconexão provocada pela globalização em

sua difusão em escala mundial. As possibilidades abertas pela modernidade são comentadas por Gidens por meio das generalizações elaboradas pelo lado das “oportunidades” criadas pelas instituições sociais modernas. Uma combinação dessas “oportunidades” permite aos “seres humanos gozarem de uma existência segura e gratificante” em qualquer tipo de sistema pré-moderno (GIDDENS, 1991, p. 13).

Apesar da escala das inovações institucionais que a modernidade propiciou, o século atual tornou mais opaca e turbulenta as consequências que o progresso material acarretaria, em particular a destrutividade que o desenvolvimento das forças de produção exerceria quando plenamente incorporadas nos relacionamentos sociais. Independentemente das avaliações válidas no âmbito do trabalho assalariado ou nas manifestações despóticas do poder político, mesmo na vigência da modernidade, acredita-se que o pensamento sociológico trazido para a dimensão local ou internacional acarreta junto aos Estados e as hierarquias sociais nele existentes a inclusão de fatores que dissolvem as ““narrativas” da história, ou ainda criam obstáculos para que parcela das sociedades dos países percam a crença no progresso” (GIDDENS, 1991, p. 15).

Por trás da ideologia espontânea do capitalismo, o desfalecimento quanto a crença de que o progresso pode atingir todas as camadas sociais confirma a hipótese da existência de um consenso cultural que reside na distribuição desigual dos bens, chegando até mesmo a constituir um horizonte comum a todos os integrantes da sociedade atingidos pelo mesmo *habitus*. Intensifica-se ainda a existência de uma hierarquia valorativa que institucionaliza e disciplina por ser capaz de “vincular subjetivamente todos os envolvidos no processo de classificação social e na luta por recursos escassos, o passo seguinte é vincular essa hierarquia a signos sociais visíveis que espelhem e materializem essa hierarquia na vida cotidiana” (SOUZA, 2018, n.p).

Em sociedades como a brasileira, em que camadas ou segmentos da sociedade ainda estão na linha da pobreza e de extrema pobreza, os riscos gerados pela percepção de uma sociedade periférica são ainda maiores. A população que convive diariamente com tais contradições, oriundas da sociedade moderna, tornam-se descrentes sobre o progresso ou a felicidade de novas formas institucionais. Internamente, mostra-se igualmente simplificado o processo de submissão da sociedade periférica ao senso

comum e às práticas de convencimento quanto à impossibilidade de solução estatal aos problemas produzidos pela modernidade.

Com a transformação observada a partir do sistema mundial, uma lógica global e privilegiada de análise restou bastante esclarecida por conta do conjunto de processos locais de alteração da forma como a política e a ordem constitucional dos países alteraram suas dinâmicas internas e a direção dos rumos da sociedade. O reconhecimento das sociedades nacionais de que pertencem e por vezes até se submeteram a um sistema histórico mais amplo e complexo dada a sua constituição formal e a condução mecânica foi apenas o primeiro passo para que as interações comerciais, culturais e ideológicas de natureza transnacional definitivamente ingressassem e expandissem sua posição forte e rígida. Envolvendo-se integralmente na observação dos comportamentos dos países centrais e periféricos, Boaventura de Sousa Santos prevê a tendência de coexistência de variadas ordens jurídicas sejam elas de origem estatal, supra-estatal e infra-estatal, cada qual constituída dos seus elementos de análise (SANTOS, 2000, p.171).

Porém, a principal fonte de observação capaz de determinar a preponderância de uma das outras formas ou ordens jurídicas existentes, passa pela constatação de que

> os países periféricos tenderam a ser débeis externa e internamente, extremamente flexíveis e internamente rígidos. Assim como a naturalização dos Estados concretos variou enormemente dentro do sistema mundial, o mesmo aconteceu a naturalização do direito (SANTOS, 2000, p.171).

A ilustração proveniente da difusão da naturalização dos Estados provocou, assim, a atuação do capitalismo diante do sistema mundial, capaz de reger por meio de um plano supra-estatal suas próprias leis organizadas sistematicamente. O principal inconveniente observado diz respeito à sobreposição desta nova fonte normativa em relação às leis nacionais dos Estados que estrutura o sistema mundial. Nem ao menos a ordem constitucional regulatória do direito dos cidadãos no plano estatal tornou-se suficientemente eficaz para evitar que a posição do Estado no sistema mundial evitasse a explícita rejeição das ordens jurídicas consentâneas com a sociedade civil e parcela dos estratos sociais mais vulneráveis. Nesse tocante o potencial de emancipação

assumido pelo direito reduziu-se drasticamente não apenas pelo fato do Estado não deter o monopólio da criação normativa e legal, mas sobretudo o uso indiscriminado do direito como um instrumento de desregulamentação da economia aos cuidados de um padrão neoliberal racionalizante e de geração de eficiência da ordem de mercado e a adaptação da sociedade ao conjunto das regras justas de ordem econômica.

Resgatar a força da ordem jurídica estatal implica em reconhecer os valores de atribuição de respeito, sem contar a perspectiva igualmente válida de reconstrução da identidade individual e coletiva. Preservar a integridade da sociedade destacando projetos e propostas políticas de retomada da estratégia do Estado de bem-estar social requer uma transformação e mudança social de retomada da credibilidade social apoiada pelo direito. Esse não deverá ser dissociado completamente do Estado, haja vista a persistência do controle democrático da administração pública realizado por conta das regras de transparência previstas na Constituição Federal. Da mesma forma que a ordem jurídica isoladamente considerada necessita compartilhar tanto com o direito estatal, supra-estatal e com especial destaque o aprofundamento e empoderamento das tradições jurídicas locais, executar com o respaldo do direito políticas que acarretem mudanças sociais, extrapolam a capacidade financeira do Estado em dar sustentabilidade de longo prazo sem o acompanhamento recíproco do crescimento econômico.

Apenas com a diminuição da tensão observada entre o direito e a regulação, e, esse e a emancipação, uma nova fronteira de reconstrução dos princípios da dignidade e autenticidade é possível. Repensar o direito vinculando subjetivamente todos aqueles envolvidos no processo de classificação social, permite que a hierarquia social estatuída pelo *habitus* de classe torne possível as desigualdades historicamente perpetradas. Sob o pálio institucional, a ação estatal busca redescobrir o bem-estar social, superando a extrema pobreza pela via da transferência condicionada de renda, atuando a partir de agora tanto na estrutura econômica como na social, propondo mudança de caráter qualitativo. Essa é a proposta do programa Brasil sem Miséria.

O estabelecimento de metas de universalização das políticas voltadas ao combate à pobreza encontrou no acúmulo de políticas sociais a partir do ano de 2003 uma emergente estratégia de programa focalizado de transferência de renda condicionada.

Diante de um profundo déficit social histórico herdado pelas administrações anteriores, não houve por aqueles que se colocavam na condição de extremamente pobres a oportunidade clara de buscar uma ação contundente ofertada pelo Estado em permitir um desenvolvimento econômico ancorado pela igualdade de oportunidades.

Viu-se, portanto, uma janela de resultados a serem alcançados, em parte pelo ótimo desempenho da balança comercial durante o Governo Lula, graças ao crescimento de preço das exportações (desempenho significativo do valor das commodities), mas com o maior vigor dado ao predomínio da absorção doméstica e o esforço de crescimento para impulsionar o consumo doméstico. O significado relevante dado por Fábio Giambiagi sinaliza para uma dinâmica mais intensa a partir de meados da década,

> em virtude das características do ciclo político em curso, no qual a popularidade do Governo se baseava em transferência de renda a muitos indivíduos e no forte estímulo ao consumo das famílias. O consumo maior tornou-se a base do evidente sentimento de bem-estar da maioria da população e, por extensão, do eleitorado (GIAMBIAGI, *et al.*, 2011, p. 221).

Com o consumo das famílias em expansão e um padrão de geração de superávit na balança de pagamentos, a principal meta do governo brasileiro no mandato de Lula, voltou-se à acomodação da taxa de inflação e a ainda persistente política de juros em patamar elevado em que pese a tendência de queda e a aproximação aos níveis de meta de inflação. Tendo uma previsão de médio prazo bem orientada para a consecução dos objetivos macroeconômicos, o curso das políticas sociais no Brasil consagra um panorama bem articulado de vislumbrar o programa Bolsa Família como apenas um dos estágios de inflexão que culminaram no programa Brasil sem Miséria.

A compreensão de que muitos dos beneficiários do Bolsa Família continuavam ainda com renda familiar abaixo do que se via como elementar para a superação da pobreza permitiu, que ainda no ano de 2012 um novo desenho para o programa em destaque fortalecesse a criação de um patamar qualitativo abaixo do qual não fosse aceitável a nenhum brasileiro. Ressalvando o grande desafio impulsionado pela liderança da então Presidenta Dilma Rousseff, Tereza Campello e Janine Mello refletem sobre a diversidade nas diferentes faces da miséria, baseando as estratégias “na criação de

oportunidades para emprego e empreendedorismo", ou ainda um plano em escala nacional com a promoção de grandes ações que contemplassem as diversidades regionais com políticas universais (CAMPELLO, *et al*., 2014, pp. 35-36). Ter como guia o Cadastro Único, utilizando-o como um grande mapa da pobreza considerou a possibilidade real de utilizar a mesma base de dados para estabelecer um mapa de oportunidades, com ações de parceiros e Ministérios em favor do programa.

O governo Dilma reafirmou também sua preocupação de associar a mobilidade social e a erradicação da pobreza com a criação de oportunidades para todos. Daí provém o relevo conferido ao "Binômio elevação do emprego e distribuição de renda", já presente no primeiro mandato do Presidente Lula. Permitindo-se a participação de diversos ministérios como o de Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Desenvolvimento Agrário, Educação, Saúde, Cidades, Trabalho e Emprego e da Integração Nacional, todos sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social, montaram estrategicamente um plano como base informacional sobre a pobreza brasileira referenciada por três distintas frentes: Censo 2010 (publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), dados do Cadastro Único para os programas sociais e as ações públicas de levantamento de dados dos ministérios abrangidos pelo programa (CAMPELLO, *et al*., 2014, p. 39).

Os dados oriundos do Censo apresentaram um diagnóstico preocupante quanto à incidência e distribuição da pobreza com ênfase no perfil dos 16,2 milhões de extremamente pobres existentes no Brasil. A interpretação destes dados atestou que: "a extrema pobreza era majoritariamente negra (71%), concentrada na região Nordeste (60%) e composta por um porcentual significativo de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos (40%)" (CAMPELLO, *et al*., 2014, p. 39). Outro dado relevante e indispensável para a formulação do programa Brasil sem Miséria associa-se à distribuição da população no meio rural (47%) e no meio urbano (53%). Nos dois grupos citados chama a atenção o percentual da população extremamente pobre que alcança 5% no meio urbano e 25% da mesma população do campo em situação semelhante de extrema pobreza (CAMPELLO, *et al*., 2014, p. 39).

Sabia-se pelos resultados do mapeamento que as diferenças de indicadores sociais nas regiões brasileiras que o programa Brasil sem Miséria aglutinaria ações e

estratégias superariam as já conhecidas ações de caráter universal ou a transferência de renda com condicionalidades exclusivas no campo da saúde e da educação. O déficit acumulado de pobreza no campo e a inclusão dos adultos no setor produtivo demandaram a oferta dos serviços no Sistema Único de Assistência Social com destaque garantido para o trabalho social com famílias localizadas nos territórios vulneráveis. O compromisso e articulação das ações voltadas para a população miserável coincide com os princípios da Constituição de 1988, em seu Título VIII (Da Ordem Social). Direitos sociais e a própria seguridade social não são rebaixados ao aspecto secundário e derivado do regime do capital ou das determinações da lógica do mercado. Ao menos é o que afirma Carlos Simões em que

> no campo da seguridade, discriminam-se as necessidades sociais, que devem ser priorizadas na ação do Estado, seja coletivamente, por meio de medidas dirigidas à comunidade (prevenção sanitária, planos habitacionais, seguro social, educação, comunicação e outras), seja individualmente, por meio de prestações sociais (SIMÕES, 2012, p. 107).

Dimensionar o público alvo pela consideração das discrepâncias regionais exibidas pelo Censo e a mudança de paradigma proposto pelo governo federal são apenas algumas dimensões da plataforma mais ampla de análise e irradiação das estratégias e formulação das políticas. A opção acolhida por essa tese engloba uma perspectiva descritiva e sinteticamente consolidada dos dados divulgados pelos formuladores de políticas publicados e compilados sob a forma de três distintos desafios: definição da linha de pobreza e público a ser atendido; necessidade de mudança da postura do Estado e a agenda de hiperfocalização do Brasil sem Miséria; e, o reconhecimento do caráter multidimensional da pobreza, para além da unidimensionalidade monetária (CAMPELLO, *et al*., 2014, p. 44).

No primeiro dos desafios mencionados, no ano de 2011, anunciou-se a linha de pobreza oficial do plano Brasil sem Miséria no valor de R$70 reais, posteriormente atualizados para R$77 reais *per capita*. Foram considerados outros estudos que compararam linhas ou contextos regionais de dificuldade de superação da extrema pobreza e a escassez de oportunidades ou prevalência da condição de precariedade dos serviços públicos básicos.

Proporcionar uma construção mais ampla da linha monetária de pobreza gerou, no caso brasileiro, um ato de escolha, eis que tradicionalmente a seleção de linhas monetárias como propõe o Banco Mundial e as Nações Unidas para medição e aprimoramento do potencial de compra da população não supre as características peculiares da pobreza brasileira ou a simplicidade da mera conversão da taxa de câmbio; dessa forma, a atualização da linha monetária da pobreza proposta pela Organização das Nações Unidas fixou em US$ 1,90 (um dólar e noventa centavos) por dia ou menos a linha global da pobreza a partir do ano de 2015. Com efeito, a Lei Orgânica de Assistência Social já direciona parâmetros para concessão do Benefício de Prestação Continuada em meio salário mínimo mensal *per capita* para que o beneficiário fosse incluído no cadastro único.

O Brasil encaixa-se no uso da abordagem das privações como forma mais adequada para monitoramento das condições de pobreza. Resta claro que o Brasil opta por uma abordagem unidimensional para a linha da pobreza, reconhecendo que esta "ao mesmo tempo traz vantagens da simplicidade e da transparência, facilitando o acompanhamento pela sociedade no que concerne à principal meta do Plano Brasil sem Miséria" (CAMPELLO, *et al*., 2014, p. 72). Outra consequência importante constatada na execução e delineamento da linha de pobreza deu-se por meio da comparação promovida com a linha de pobreza extrema estabelecida para o programa Bolsa Família. No caso, ambos os planos aproveitaram adequadamente de sinergia entre as ações, com indiscutível ganho de eficiência e inclusão de beneficiários, quando as linhas caminham juntas. Com a instituição do programa Brasil sem Miséria, o Decreto nº 7.492 de 2 de junho de 2011, procedeu no parágrafo único do artigo 2º a proposta de unificação da linha da extrema pobreza, consolidando até o ano de 2018 o valor de R$89 reais a renda familiar *per capita* informada no Cadastro Único do governo federal.

A transformação das capacidades individuais atingiu no programa Brasil sem Miséria um cenário de hiperfocalização com a consequente apropriação da ideia de modificação da postura do Estado para que todas as políticas públicas permitissem o acesso pelos mais pobres aos bens e serviços públicos. Cadastrar e incluir as pessoas contou com a imprescindível colaboração dos Estados e municípios para que a rede de assistência social reforçasse políticas de desenvolvimento social, tal como ocorreu com

o programa “Busca Ativa” (que consistia no aumento de incentivos para os municípios realizarem o cadastramento dos mais pobres, identificando e especificando os espaços públicos de extrema pobreza). O exercício desta política de organização de mutirões como se deu no programa Busca Ativa fortaleceu o Cadastro Único do governo federal, aproximando igualmente a população “para um conjunto de mais de 20 políticas que usam os seus registros como referência, como a Tarifa Social de Energia Elétrica, o Minha Casa Minha Vida, o Programa Água para Todos e o Bolsa Verde, para listar alguns exemplos” (CAMPELLO, *et al*., 2014, p. 46).

Novas práticas institucionais que promovam a inclusão cada vez maior e mais eficiente dos beneficiários elevou a articulação da política de assistência social para um outro nível, retirando a percepção anterior da condição marginal em que a extensão da pobreza se encontrava antes do início do mandato do Presidente Lula. A virtuosidade pretendida pelo novo padrão de planejamento das políticas sociais encontra eco na compreensão de Aldaiza Sposati *et al.,* pois a “assistência social no Brasil não é apenas “pronto socorro social”, mas sim o principal mecanismo pelo qual se opera a extensão de serviços de infra-estrutura urbana e social aos pauperizados” (SPOSATI, *et al*., 1989, p. 123). Partindo dessa convicção, a lógica de atuação do Estado não mais se mantém opaca, sem visibilidade ou identidade, destinada no claro sentido de providenciar um sentido de benevolência e “pronto socorro social, percebido nas esmolas da sociedade solidarista ou nas imagens televisivas da distribuição da cesta alimentar e leite pelo governo” (SPOSATI, *et al*., 1989, p. 122), que até então permitiram uma focalização equivocada das políticas sociais, mesmo após a redemocratização.

Enfim, o desafio da hiperfocalização pretendida pelo programa Brasil sem Miséria optou por não mais tratar as ações de seguridade social de maneira isolada, fragmentada e expressiva de um legado não mais vigente do Estado-Providência. O ciclo de crescimento econômico igualmente ampliou a possibilidade de destinação de mais recursos para o financiamento das políticas sociais. A consecução de etapas como o combate à pobreza extrema cujo núcleo de ação ocorre com a inauguração do programa Bolsa Família e o aprofundamento dos benefícios de prestação continuada permitiram a fixação de comentários sobre os variados fatores como a transferência de renda e a abertura de vagas de trabalho e mobilidade de classe. No rumo de semelhante sentido

Eduardo Fagnani não guarda dúvida sobre a relevância do papel desempenhado pela seguridade social para o desenvolvimento social recente. Observa assim Fagnani que a seguridade social

> transfere benefícios (diretos e indiretos) para mais de 100 milhões de pessoas, a metade da população do país. A maior parte deles equivale ao piso do salário mínimo. A elevação real do mínimo ampliou a renda dessas famílias. Isso também contribuiu para o crescimento interno, motor do recente ciclo de crescimento (CAMPELLO, *et al*., 2014, p. 37).

Com o compromisso de aplicação integral dos recursos públicos destinados à seguridade e à assistência social, o debate democrático quanto aos rumos das políticas públicas e a cooperação federativa com os demais entes retomam a discussão entre a escolha por um modelo residual e os arranjos institucionais de manutenção da igualdade de oportunidades por meio do modelo "institucional redistributivo". Explicando a forma como a construção política e prioritária desta agenda distributiva justifica a transição de um padrão liberal para o perfil mais assistencialista, Tereza Campello e Janine Mello salientam que a

> construção do Estado de Bem-Estar esteve calcada na universalização da saúde, da educação e da proteção social como direitos a serem usufruídos por todos os cidadãos. Se o processo de ampliação e aprofundamento das políticas e ações têm que chegar aos mais pobres, o resultado na maioria das vezes, é o atendimento tardio daqueles que mais precisam (CAMPELLO, *et al*., 2014, pp. 47-48).

Apenas no primeiro trimestre do ano de 2019, a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, órgão incumbido pelo Ministério da Cidadania para a gestão de políticas públicas agregadas ao mapeamento de beneficiários do Cadastro Único, acusou a existência de mais de 27 milhões de famílias inscritas junto ao governo para a percepção de algum benefício. Destas, pouco mais de 14 milhões de famílias recebem recursos do programa Bolsa Família com um benefício médio de R$186, 23 por mês. A visão geral do programa atualmente legitima ainda mais a transição proposta pelos desafios do Brasil sem Miséria, ainda mais quando a composição e perfil das famílias

tristemente assimila para um contingente superior a 13 milhões com rendimentos *per capita* de até R$89,00, ou seja, mantendo a linha de pobreza como uma condição ainda difícil de superar. Os dados aqui relatados correspondem à atualização das finalidades precípuas de combate à pobreza, então arquitetadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social, responsável pelo Bolsa Família e pelo cumprimento da missão institucional informada por Rosa Maria Marques para quem "esse programa foi criado para atender duas finalidades básicas: enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social, e também promover a emancipação das famílias mais pobres" (MARQUES, 2008, p. 239).

Diferentes escalas de análise da pobreza definiram a estratégia de emancipação das famílias abrangidas, norteando a ação dos Ministérios a partir do fenômeno multidimensional da pobreza. Clivagens territoriais e regionais são fatores que a gestão do programa considerou na delimitação das especificidades que os beneficiários pulverizados em todas as regiões brasileiras necessitavam para a melhoria de sua condição de vida. O eixo central da pobreza enquanto fenômeno multidimensional tem como ponto de partida as múltiplas faces da pobreza: "insuficiência de renda, acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia; baixa escolaridade; insegurança alimentar e nutricional; formas precárias de inserção no mundo do trabalho, entre outros" (CAMPELLO, *et al*., 2014, p. 51).

Dentre todos os estados brasileiros, vinte apresentaram no ano de 2011 projetos de parceria e cooperação federativa com a União para realizar ações complementares ao programa Brasil sem Miséria. Sob o olhar atento às dificuldades das grandes cidades, demandas por melhores condições de trabalho e um trabalho formal (em respeito à legislação vigente) dividiram espaço com a possibilidade de investimentos no comportamento econômico dos indivíduos despertando oportunidades comerciais numa relação de si para si mesmo, tal como se sucede no empreendedorismo e na projeção de formas da economia solidária. A expansão considerável em favor do fomento às atividades produtivas rurais permitiu a execução de projeto de assistência técnica e extensão rural às famílias agricultoras extremamente pobres e o dispêndio de recursos para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) voltado à aquisição de excedente de

alimentos de organizações produtivas de mulheres e comunidades tradicionais (CAMPELLO, *et al.*, 2014, p. 58).

Uma síntese do programa Brasil sem Miséria nos permite concluir que após uma avaliação crítica de seus pormenores e contrastes, a divisão em quatro eixos (garantias de renda, inclusão produtiva urbana, inclusão produtiva rural e acesso à serviços públicos) possibilitou ao programa atribuir continuidade à ousada meta de erradicação de extrema pobreza no Brasil. Era necessário garantir a renda da população que se localizava no limiar da pobreza extrema, aumentando a eficiência do Bolsa Família com um reajuste escalonado do benefício e o aumento do número de beneficiários por núcleo familiar (3 para 5 beneficiários). A priorização das práticas de inclusão produtiva urbana centralizou-se na expansão de apoio e cooperação com órgãos como o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e a formalização de empreendedores beneficiários do Bolsa Família, com o incentivo gerado pela legislação do Microempreendedor Individual (MEI). Propostas de incentivo de microcrédito e apoio à economia solidária; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) sob coordenação do Ministério da Educação viabilizou uma formação tecnológica para jovens buscarem melhores oportunidades no mercado formal de trabalho (CAMPELLO, *et al*., 2014, p. 54-62).

A capacidade do governo brasileiro de influenciar positivamente no horizonte de expansão das atividades econômicas, em especial dos setores produtivos, permitiu entre os anos de 2009 a 2010 a manutenção no Brasil do nível de renda, emprego e consumo das famílias em um patamar propício para o fortalecimento do gasto social da União no ano posterior. O advento do programa Brasil sem Miséria deve-se justamente ao conforto que o exitoso sistema de metas de inflação e o ápice da exportação brasileira de commodities conferiram para que acertadamente o governo cumprisse seu compromisso de emancipação das famílias em outras áreas ou eixos constitucionalmente protegidos.

Uma das críticas que o presente trabalho permite-se realizar diz respeito à carência da população em extrema pobreza aos direitos reconhecidos pelo Brasil sem Miséria ainda no ano de 2003, quando o então Programa Bolsa Família dava seus primeiros passos, seguido pelo desenvolvimento qualitativo e tecnológico do Cadastro Único.

Nos anos que compreenderam os dois mandatos do Presidente Lula, o Brasil experimentou um forte dinamismo em sua economia, graças as altas taxas de crescimento chinês e a demanda por produtos brasileiros, desenvolvimento de economias emergentes ávidas por produtos brasileiros, descoberta da bacia do pré-sal e o protagonismo da Petrobrás em sua exploração e a possibilidade de valorização real do salário mínimo (GIAMBIAGI, *et al*., 2011, p. 225).

A escolha política de desenvolver o programa Brasil sem Miséria já no mandato da Presidenta Dilma Rousseff contradiz com os desafios econômicos que uma vez mais a economia mundial sofreu. Apenas no caso das exportações de commodities, os produtos típicos desta pauta como minério de ferro, petróleo, soja, açúcar e café tiveram um decréscimo de seus embarques, pois em 2011 a exportação de grãos, por exemplo, representava cerca de 68% da pauta total de exportações. No ano de 2015, representava 57% com participação de pouco mais de 34% para a venda de farelo de soja. Por si só, o dado reproduz uma sina brasileira de difícil superação, onde a baixa incorporação tecnológica consolida o montante maior das exportações, contribuindo para que a atividade industrial com exigência tecnológica de ponta encontre árido ambiente de desenvolvimento de negócios e geração de empregos. Durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma, o Banco Central brasileiro procedeu uma leitura onde a manutenção das medidas macroeconômicas do Presidente Lula cobrava uma ação mais contundente como a implementação de medidas prudenciais pelo Banco Central. Surgem deste pensamento ações como elevação dos depósitos compulsórios, incremento do capital exigido junto aos bancos para empréstimo segundo um eixo de acesso a serviços públicos (imposto sobre movimentação financeira – IOF). A real possibilidade de aumento da taxa de inflação resultou num controle sobre a demanda ou o consumo da população, ocasionando uma redução geral da atividade econômica e desestabilização com impacto no Produto Interno Bruto.

Por mais que a proposta integrada de ação dos diversos ministérios garantisse um eixo de acesso a serviços públicos ou a transferência de renda, a inclusão produtiva urbana ainda continuava com a expansão dos estímulos ao microempreendedor individual e aos programas de capacitação ao emprego qualificado pelo ensino técnico (PRONATEC) e aos programas para a manutenção da proposta de crescimento. Numa

situação de intersecção entre as medidas e recursos canalizados ao Brasil sem Miséria e os resultados mantidos após a diminuição expressiva da atividade econômica no primeiro mandato da Presidenta Dilma, dados da PNAD publicados pelo IBGE retratam uma alteração para níveis preocupantes da desigualdade de renda, do acesso aos rendimentos do trabalho, das aposentadorias e pensões, com espaço na composição da renda *per capita* para a inclusão de benefícios e rendimentos de programas sociais do governo federal. Somente em comparação dos 20% de domicílios com menores rendimentos em comparação com os 20% dos domicílios com maiores rendimentos haveria uma distância que alcançaria 18,3 vezes, elevando para 38,4 vezes esta proporção quando se confronta 50% dos domicílios com menores rendimentos com 1% dos domicílios brasileiros com maior renda mensal domiciliar em 2016 (IBGE, 2018, p. 60).

Objetivos alternativos colocam empecilhos à continuidade e efetividade de políticas como Brasil sem miséria. Veja-se com a publicação dos dados da PNAD que esta disparidade de concentração de renda e percentual alarmante de desemprego com índice de 12,7% previsto no primeiro trimestre de 2019. Os mecanismos de ajuste da política social estatal, mais uma vez estão prestes a sucumbir, motivados pela opção conservadora adotada pelo mercado para precaver-se dos “riscos” em sustentar uma taxa de investimento em razão do Produto Interno Bruto – PIB. Manter condições e boas práticas de governança semelhantemente à atuação de empresas privadas, passa a ser a linha de ação de governos como o brasileiro em situações de transição ideológica do poder ou súbita alteração dos padrões de bem-estar social, como se deu no Brasil após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Uma das características centrais deste modo de gestão é relatada por Pierre Dardot e Christian Laval, pois

> da mesma forma que os gerentes das empresas foram postos sob a vigilância dos acionistas no âmbito da *corporate governance* predominantemente financeira, os dirigentes dos Estados foram colocados pelas mesmas razões sob o controle da comunidade financeira internacional, de organismos de *expertise* e de agências classificação de riscos (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 276).

Com o aprimoramento das ações tendentes à identificação de cidadãos e condição de extrema pobreza, as condições de acesso aos eixos estruturantes do programa passam pela determinação alocativa dos recursos monetários necessários para execução do programa. A pulverização dos recursos em razão da fragmentação institucional e a administração dos eixos do programa por vários motivos constituíram um risco efetivo ao sucesso do mesmo e a eficácia dos resultados previsto. Promovendo a intersetorialidade foi possível superar o estágio inicial já contemplado pelo programa Bolsa Família de que a universalidade de acesso aos serviços públicos seria suficiente para combater a multidimensionalidade da pobreza. Diante dessa constatação, por mais que recursos do governo federal se mostrem estritamente necessários para garantir o êxito do programa, sua descrição e revisão metodológica de ação pressupõe o volume generoso de dados que o Cadastro Único já contemplava graças ao Bolsa Família, além da experiência técnica de universalização de serviços públicos essenciais já implementada pelo orçamento anual.

A identificação dos pormenores dos gastos e a efetiva execução das despesas do programa Brasil sem Miséria podem aqui ser analisadas numa orientação que privilegie captar dois distintos cenários, um deles no ano de 2015, e o segundo no ano de 2019. O intervalo selecionado leva em conta as informações divulgadas pelo Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União e disponibilizadas na janela dos últimos cinco anos em seu sítio da internet, sem o recurso dos dados dos anos anteriores a 2015 já regulados pela lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011). A tendência é valorizar mais as regras técnicas de amostragem quantitativa no tratamento dos dados do programa e os montantes realmente liquidados e pagos. Certamente pode-se dizer que o campo principal de atuação do programa Brasil sem Miséria é com o tratamento multidimensional da pobreza com nítida percepção qualitativa e de análise da população em sua totalidade. Entretanto, a prévia análise dos dados sob uma proposta metodológica quantitativa permite demonstrar nos cenários evidenciados uma escolha da administração federal em atribuir maior ou menor relevância às políticas públicas. A conveniente utilização da formação quantitativa como premissa da posterior análise entre a amostra e o objeto é referenciada por Jean Poupart *et al.* da seguinte forma: “No

qualitativo, considerando sua independência frente à teria estatística, é a relação entre o objeto de estudo e *corpus* empírico" (POUPART, *et al.,* 2014, p. 157).

O envolvimento da União com o programa Brasil sem Miséria no ano de 2015 permitiu que 1,32% dos gastos públicos fosse redirecionado para esta política, com o empenho de mais de 31 bilhões de reais e pagamento efetivo de R$28. 941.795.942, 48. Veja-se que do total de recursos destinados ao programa, 95% foram concretamente distribuídos, com o destaque para a transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza (Bolsa Família), com a destinação de 91,17% dos recursos. Os eixos de proteção social básica e inclusão produtiva rural por meio da aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar corresponderam a aproximadamente 5% dos recursos pagos. Quando a avaliação recai por região e a sincronização de políticas de universalização e focalização nos mais pobres, dois dados merecem maior destaque, o primeiro para o impacto do programa na Região Nordeste, onde foram pagas as maiores quantias (valores superiores a 13 bilhões de reais), assim como o Fundo Municipal de Assistência Social, órgão vinculado ao hoje Ministério da Cidadania, recebeu uma ótima soma de recursos (cerca de 915 milhões de reais) apenas em 2015 para a execução das atividades oriundas da descentralização do programa Bolsa Família como da atribuição cooperativa que o Brasil sem Miséria permite alcançar.

A descentralização fomenta ainda mais a participação dos municípios e os respectivos Conselhos Municipais de Assistência Social, permitindo a demarcação de um novo horizonte inscrito da noção de gestão pública e no aperfeiçoamento de sua gestão estratégica. Quanto a ideia de participação e gestão, Adolfo Ignácio Calderón e Vera Chaia afirmam que

> um objetivo inicial é o de se conseguir uma democratização do Estado que passe por reformas políticas e revisões dos padrões organizacionais, por melhorias na performance do aparato estatal, por alterações nos estilos de governo. No caso da gestão municipal ora apresentado, a descentralização pretendida seria um dos instrumentos pertinentes (CALDERÓN; CHAIA, 2002, p.16).

Nesta escala comparativa entre os anos de 2015 a 2019, observa-se que no último cenário, foram empenhados para o Programa Brasil sem Miséria, um montante

relativamente inferior ao ano de 2015 (cerca de R$23.974.208.780, 63). Esta diminuição no repasse de recursos não é o único dado relevante e que permite inferir antecipadamente uma tendência de alteração de rumo da política pública de combate à extrema pobreza. A análise dos valores até o momento liquidados e pagos pelo governo federal apontam dentre os órgãos ou entidades que mais receberam valores inerentes ao programa, uma vez mais o Fundo Municipal de Assistência Social, para que as ações de acompanhamento das condicionalidades ganhem força nos ajustes de custo do programa e para que a remuneração aos municípios cumpram as metas fixadas pelos fatores de operação do programa e controle do uso dos recursos (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, BRASIL SEM MISÉRIA, 2019).

A atual administração pública dos recursos confere destaque para programas que não estão diretamente vinculados à inclusão social e produtiva nas áreas urbanas ou rurais. Trata-se de um montante de mais de 50 milhões de reais destinados para uma empresa de veículos de transporte (Man Latin America) e mais de 26 milhões de reais para um programa de construção de “um milhão de cisternas para o semi-árido”. A canalização distinta da proposta original dos recursos do Brasil sem Miséria não encontra em qualquer um dos eixos relatados base na multidimensionalidade da pobreza; trata-se de uma alocação específica (em que pese a utilidade complementar que o transporte de criança, jovens adolescentes ou armazenamento de água, constituem elementos relevantes para a dignidade humana) (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, BRASIL SEM MISÉRIA, 2019).

A representação das ações promovidas pela União desde o início do mandato do atual governo orientam claramente, a partir dos dados publicados pela Controladoria Geral da União, que a opção pelo corte discricionário das despesas do programa e a redistribuição de recursos para áreas não contempladas inicialmente, simbolizam uma vertente populista de controlar a extrema pobreza com medidas pontuais. Essas providências não alteram substancialmente o quadro de privações sociais (concentração de recursos em mobilidade de crianças e adolescentes e construção de cisternas), além de elevar substancialmente os recursos investidos na manutenção da transferência de renda por meio do programa Bolsa Família (o aporte de recursos do Brasil sem Miséria apenas com a transferência de renda totaliza 95, 25% no ano de 2019). Novamente, é

possível admitir que desde o impeachment da Presidenta Dilma, os governos que sucederam avançam para uma guinada liberal e uma transição do regime de *welfare state*, com gastos sociais relativamente baixos. Cabe, neste contexto, a contribuição de Celia Lessa Kerstenetzky para quem

> reformas no sentido da retração, que impliquem em menor pressão sobre os impostos e diminuição de benefícios para uma camada marginal da população, são relativamente mais fáceis, em comparação com os grandes *welfare states*, que gastam muito com programas universais e rem uma tributação geral relativamente menos progressiva (KERSTENETZKY, 2012, p. 109).

Os meios para o desenvolvimento sofrem um desgaste ainda maior quando a perspectiva pluralista de programas como o Brasil sem Miséria passa a ser desmontado com as demandas do governo Bolsonaro sobre o enfoque a ser dado à pobreza. O modo como a retórica arraigada da "igualdade entre os homens" alcança seu efeito onde "desviar a atenção das diferenças que existem entre eles, e o efeito de ignorarmos as variações interpessoais pode ser profundamente não igualitário" (SERAINE, *et al*., 2008, p. 99) elimina o despertar de uma orientação política de índole social-democrata que o regime de bem-estar social à época da edição da política social (2015) almejou criar. Negligencia-se, por decorrência, a análise conceitual pressuposta pelo programa em 2015 em que o enfrentamento de questões regionais e territoriais se inseriram na discussão mas ampla da insuficiência que a transferência direta e condicionada de renda do Bolsa Família como prática isolada ou autossuficiente na superação da extrema pobreza. Atribuir ao indivíduo uma liberdade para escolher entre estilos de vida diversos a partir também das oportunidades e condições de escolha que o homem possui e pode realizar converge com os objetivos do programa e os referenciais teóricos empreendidos por autores como Amartya Sen. Reconhecendo a partir da leitura de Sen a centralidade da liberdade individual, Ana Paula Ornellas Muriel avalia as condições de liberdade efetiva por meio dos "funcionamentos realizados (escolhas valorizadas) e o conjunto capacitário (liberdade de agir)". Nota-se na relação entre ambas que

> as liberdades substantivas ou capacidades são a oportunidade real de o indivíduo promover seus objetivos, levando em conta não apenas os

> "bens primários" que as pessoas possuem, mas as características pessoais relevantes que governam a conversão desses bens nos objetivos pessoais (SERAINE, *et al*., 2008, p. 98).

Amartya Sen contribui ao estabelecer critérios de fortalecimento e subsídio para que as capacidades individuais de escolha dependam da preocupação do Estado em harmonizar em suas ações políticas também disposições de índole econômica, social e política; encaixam-se nas premissas da economia de mercado uma vez que o crescimento econômico visa justamente eliminar as privações de liberdade existentes e permitir uma aceleração do processo de autoafirmação do indivíduo para a cultura da empresa e o espírito do empreendimento e as vantagens do capitalismo (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 150).

Com a comparabilidade das ações públicas a ampliação das liberdades substantivas reconhece que a pobreza igualmente inviabiliza que o beneficiário da política pública obtenha em completude as liberdades instrumentais em grau suficiente para usufruir de um estágio pleno de igualdade. O próprio Amartya Sen considera as liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora como exemplos das liberdades instrumentais que permitem a capacidade da pessoa combinar diversas alternativas de funcionamento possível a ela (SEN, 2010, p.58). Ainda sob esta perspectiva constitutiva do sujeito, Sen reforça a importância de se eliminar as privações das liberdades substanciais por meio da conjunta apresentação dessas com as liberdades instrumentais. Para o autor, as liberdades substantivas incluem capacidades elementares e hipóteses como "ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc." (SEN, 2010, p. 55). Seguindo, portanto, o raciocínio proposto pelo autor, a sintonia entre as liberdades substantivas e as liberdades instrumentais permite minimizar a desigualdade de renda e a desigualdade econômica. Com igual efeito, o comportamento autointeressado típico da cultura liberal não perde sua essência, eis que a cautela da política pública padrão ofertada por Sen e por aqui realizada com a promoção do programa Brasil sem Miséria, coincide com a

proposição e garantia das liberdades substantivas que as pessoas podem desfrutar, independentemente do destino ou elenco de prioridades que os beneficiários escolherão.

Mesmo com as exitosas metas delimitadas e perseguidas pelo Brasil sem Miséria, pode-se dizer que desde 2015 até o ano de 2019, resta claro a guinada desmoralizadora do indivíduo exercitada pelo poder executivo, com destaque para os anos de 2017 a 2019, onde torna-se nítida uma orientação para interpretar o programa sob a análise como um meio de oferecer mecanismos de solidariedade ao invés de reconhecer garantias constitucionais ou adotar uma abordagem múltipla de desenvolvimento. Um processo único de deslegitimação do Estado e o êxito em propagar a assistência social reconhece, ao reverso, a superioridade das soluções inspiradas pelo mercado, sem atentar-se para uma concreta possibilidade de buscar no mesmo Estado o ponto de equilíbrio de uma atuação estatal motivada na erradicação da pobreza e ampliação das oportunidades sociais.

O radicalismo liberal propõe a eliminação ou redução substancial das práticas de *welfare state* com o argumento de recuperação do *status*, orgulho e manutenção da honra do indivíduo quando assume suas próprias responsabilidades. Cumpre-se, desta maneira, no interior do programa Brasil sem Miséria em sua atual configuração teórica, a disposição trazida por Jessé Souza acerca da compreensão e distinção que o autor trata inspirado em Pierre Bourdieu. Diferenciando assim o *habitus* primário e o *habitus* precário, Jessé Souza salienta no primeiro caso, uma noção de dignidade “efetivamente compartilhada por classes que lograram homogeneizar a economia emocional de todos os seus membros numa medida significativa” (SOUZA, 2018, n.p). O reconhecimento social e jurídico mostra-se presente para a edificação da cidadania e a percepção da igualdade na dimensão da vida cotidiana. Em sua atual feição, o Brasil sem Miséria aproxima-se do *habitus* precário, um retrocesso, onde a existência social e política adquirem contornos dramáticos e o indivíduo ou o grupo social passam a ser avaliados como produtivos ou não, úteis ou não, numa sociedade mercantilizada e individualista.

Conclusão

Uma etapa de racionalização e marcante preocupação com indicadores de desempenho e perseguição de resultados retirou do homem seu potencial de desenvolvimento de autonomia ou escolha desimpedida do próprio plano de vida e felicidade. O recuo da responsabilidade pública na provisão direta de bens e serviços públicos essenciais inaugurou uma fase de *welfare* onde suas formas de desenvolvimento e condições de existência foram duramente aviltadas e, porque não, seriamente desidratadas até um estágio de plena mercantilização dos deveres outrora sociais e constitucionalmente garantidos.

Sob o impacto do capitalismo, a desconfiança sobre a eficiência das políticas públicas e a gestão de recursos financeiros do fundo público desaguou na transposição do mundo econômico e mercantilizado do capital para o arcabouço legal e político da atuação do Estado na efetivação dos direitos e garantias fundamentais em áreas seminais como a saúde, educação, moradia e segurança alimentar. A penetração do "espírito gerencial" e o "respeito ao erário público" tornaram-se expressões defendidas pela geração de agentes públicos que alcançaram o poder e, no caso brasileiro, a posição de mandatário da nação. Entre o Estado e os cidadãos o objetivo público de deixar ao mercado a administração plena dos fatores de produção sinaliza a ampliação da "despolitização" das relações e a perda da interação democrática. A partir do primeiro mandato do presidente Lula vimos acontecer o contrário no Brasil.

Para além do ponto de vista teórico ou ideológico, a presente tese reconhece e não rechaça a inevitabilidade e as consequências de uma economia sistemicamente organizada e articulada em torno do ciclo de reprodução e distribuição de bens e serviços. Menciona-se, contudo, que a alienação gerada por este controle transbordou as características esperadas de competitividade, valorização do trabalho humano e redução das desigualdades sociais e regionais, como já inscrito no artigo 3º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil. Uma forma de controle social em escala global expande e devasta todo um segmento da população, mantida como refém dos intermináveis ciclos reprodutivos de consumo e reificação da força de trabalho.

Diversificando correntemente sua forma de manifestação, o capital questiona a "perversidade" dos efeitos gerados pelo Estado de bem-estar. Associá-lo ao ócio, à vagabundagem e a perda do vigor meritocrático, que o cálculo econômico individual é capaz de propiciar, comprimem qualquer iniciativa estatal de pôr em prática ações que retomem a dignidade das políticas de proteção social. Fato é que o que se imaginava como Estado de bem-estar social encontra-se atualmente num estágio de explícito retrocesso e de desmoralização de estratos da sociedade, cada vez mais dependentes, portanto, da benevolência e assistência social, homogeneizada em mecanismos de solidariedade que perpetuam a pauperização.

O predomínio do homem econômico, controlado pela força reguladora do capital permeou todos os espaços de sua existência, razão pela qual essa tese apresentou a maneira como os eixos político, jurídico, econômico e cultural se aproximam da racionalidade neoliberal, desligando qualquer perspectiva de emancipação social distinta daquela artificialmente produzida pelo discurso de um homem "bem-sucedido". É curioso constatar que o principal fruto colhido pelo discurso e normalização procedimental do capital consiste justamente na geração de uma subjetividade que transcende o plano imaginário de como a gestão empresarial volta-se para a própria vida do homem. Eliminam-se no padrão de gestão empresarial ocasiões de lazer, fé e intolerância mística do fracasso dos indivíduos, reproduzindo um esforço competitivo exigente de um nível de adaptação humana e engajamento à realização pessoal prometida pelo capital.

No Brasil, a perda de respeito e autoestima ficou mais patente quando se passa em revista a forma como a reflexão de um "Estado social" não evitou nos distintos estágios do desenvolvimento econômico a conformação interior do cidadão à hierarquia de normas, condutas, enfim, ao *habitus* que completa a noção de cidadania. Moralidade e identidade coletiva são projeções emancipatórias em estado de suspensão, mormente em padrões de sociedade periférica como a brasileira, onde condições objetivas foram verticalmente instaladas e limites à liberdade individual foram introjetados pela noção do *habitus* de classe, exposto na obra de Pierre Bourdieu. A encarnação da ética do mercado e a adoção de comportamentos que privilegiem a homogeneização do pensamento econômico compartilhado e internalizado sob a forma paradoxal da dignidade humana, celebra o êxito e aprimoramento alcançado por um capitalismo sem limites.

Em meio a tantos riscos sociais aos quais os grupos populacionais foram expostos a partir dos novos paradigmas de convivência social praticados pelo mercado, os regimes ou tipos de bem-estar social concebidos pelos autores e Estados tornaram-se claramente insuficientes na realização de intervenções específicas ou simplesmente adotaram estratégias de aplicação redistributivas por meio dos gastos sociais ou políticas macroeconômicas. Uma das constatações deste trabalho revelou que, atualmente, o cenário esquadrinhado permite concluir que até mesmo regimes social-democratas de *welfare state* desatendem expectativas de cumprimento mínimo na provisão universal de serviços iguais para todos. Pelo contrário, como marca de uma constitucionalização da ordem liberal, marcos regulatórios em áreas essenciais como saúde, previdência social e educação passam por revisões junto ao parlamento, tornando-se paulatinamente políticas mais orientadas para a esfera privada e excludentes sob o ponto de vista de grupos mais vulneráveis.

Reformas estruturais, austeridade e rigidez orçamentária são planos de orientação liberal aplicados pela maioria dos países periféricos (dentre eles o Brasil contemporâneo) para ingressar na percepção debatida ao longo da tese quanto a necessidade dos países tornarem-se cada vez mais atrativos ao investimento e capital estrangeiro. Uma verdadeira "concorrência entre legislações", na definição de Pierre Dardot e Christian Laval, desmorona qualquer expectativa de redistribuição de riquezas que obedeça a um panorama local, regional ou que harmonize a proteção social universal com a adaptação e políticas sociais exercitadas no Brasil tendo como referência o início do Estado Novo até o mandato da Presidenta Dilma Rousseff. Essa tese retrata um cenário de crise e desfalecimento do sistema de bem-estar social em sua originalidade social-democrata, preponderando em seu lugar uma danosa oscilação e o receituário de regimes políticos autoritários e períodos efêmeros de disposição pública democrática. Nota-se também uma séria implicação numa cobertura insuficiente dos serviços públicos básicos (universalismo básico) com massificação dos beneficiários e segregação ampliada entre cidadãos e trabalhadores do campo e da cidade.

Em síntese, um nível baixo de adequação, sempre pensado pela margem em termos de qualidade e disponibilidade dos serviços públicos alcançou, por decorrência,

estratos da população mais próximos à classe média ou organizados em torno de uma estrutura corporativa.

Uma tendência de natureza expansiva da cobertura de atendimento e de retomada ideológica da social-democracia foi percebida após a redemocratização e a institucionalização de direitos sociais com a devida mudança de compreensão e abrangência desses conforme a condição de direitos subjetivos às prestações sociais pelo Estado como valorização da dignidade humana. A preocupação com a estabilidade política e o controle dos desequilíbrios externo e fiscal gerados por planos econômicos infrutíferos, influenciou a gestão das políticas sociais no decorrer dos mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Devido a orientação então priorizada pelo presidente em fomentar a intenção entre políticas sociais clássicas e políticas de incentivo à inclusão ao mercado de trabalho, a manutenção de um nível mínimo de renda e a elevação de percentuais compulsoriamente investidos pelos municípios reduziram o patamar de desigualdade de recursos públicos aplicados por habitante. Condições de ajuste estatal de abertura comercial com intensificação das privatizações diminuíram o alinhamento aos programas de direitos sociais propostos pela Constituição. O cenário econômico foi ainda mais agravado em razão do insucesso do programa de privatizações na geração do volume de empregos em escala suficiente para superação da crise.

De modo geral, a reconciliação e convergência de políticas de bem-estar social com a premissa de alimentar o exercício democrático das condições de cidadania, encontra seu ápice nos dois mandatos do Presidente Lula. Como restou aprofundado nessa tese, a priorização política em relação ao gasto social foi muito além de superar os desafios neoliberais de submissão das políticas sociais às conveniências de eficiência e racionalidade do mercado. Lula proporcionou ações do Estado que desmercantilizaram o combate à pobreza e à extrema pobreza, à segurança alimentar e às carências básicas que em pleno século XXI ainda não haviam sido devidamente combatidas.

Sem abrir mão da estabilidade econômica, é possível afirmar que na gestão do Presidente Lula, o Brasil alicerçou a base de um modelo de bem-estar social que carrega os traços elementares da tipologia básica de um padrão social-democrata que não refuta o papel do mercado e a necessidade de se sustentar um patamar robusto de crescimento econômico anual. O financiamento de investimentos públicos e metas de assistência

social consubstanciaram outros fundamentos explorados pelo presidente Lula para que o Estado brasileiro recuperasse seu protagonismo como planejador central das políticas sociais, ampliando o acesso a direitos sociais com efeitos econômicos, convertidos no consumo e no exercício do direito de propriedade por grupos mais vulneráveis.

Relativamente às transferências governamentais a partir do ano de 2004, a consolidação do programa Bolsa Família impactou não somente no histórico das políticas sociais empreendidas desde o reinício da democracia no Brasil com o advento da Constituição Federal de 1988. A estrutura de proteção social e a ampliação da assistência aos grupos populacionais em situação de pronunciada vulnerabilidade elevou o gasto social *per capita*, ao mesmo tempo em que o perfil inédito do programa vinculou a concessão do benefício inspirado na exigência da frequência escolar e no acompanhamento de uma agenda de cuidados da beneficiária em condição de gestante e, posteriormente, zelando pela saúde básica das crianças que compõem o núcleo familiar.

A designação da desigualdade social e combate à pobreza como prioridade elementar do governo foi tratada ao longo da tese como premissa inovadora desde que o Partido dos Trabalhadores ascendeu ao poder, uma vez que a ideia de enfrentamento do quadro de pobreza conforme uma estratégia de crescimento econômico batizado de novo desenvolvimentismo contemplou o volumoso aporte de recursos públicos em proporção ao Produto Interno Bruto. Aumento da arrecadação fiscal, controle da inflação e crescimento da taxa de emprego mostram-se como ótimos indicadores que corroboram o êxito da estratégia onde o desenvolvimento econômico e a manutenção de um índice elevado de gastos do governo convivem harmonicamente para a promoção final do desenvolvimento das capacidades do cidadão brasileiro.

Na interação dialética entre as políticas sociais como o Bolsa Família e os resultados econômicos obtidos com o progressivo enraizamento do programa de transferência condicionada de renda como uma política de Estado (protegido constitucionalmente em face de questionamentos contábeis relativos à desvinculação de receitas para investimentos públicos), uma nova e contundente ação política alçou mais um degrau na nova configuração política de bem-estar social. O exemplo trazido e comentado nessa tese sobre o programa Brasil sem Miséria reforçou o compromisso do

governo federal em levar adiante a perspectiva de um *welfare state* aglutinador de algumas linhas ou orientações centrais exploradas a partir da lição de Celia Lessa Kerstenetzky. Não há como se cogitar, numa tipologia moderna de bem-estar social, em países democráticos, que orientações transversais como sustentabilidade, intersetorialidade, segurança jurídica, universalização com focalização, participação e coprodução além da territorialidade sejam desconsiderados no instante da construção de uma política pública.

O programa Brasil sem Miséria buscou justamente coligar todas as orientações descritas, considerando uma possibilidade real de superar as desigualdades sociais não mais sob a óptica seletiva da segurança alimentar ou do combate à extrema pobreza, mas na busca de uma integração lastreada no federalismo cooperativo entre os Estados da federação em direção à captação de oportunidades de renda e emprego mais equânimes entre os cidadãos.

Encarar programas de transferência de renda (condicionados ou não) como planos de estímulo e por vezes de recuperação da dignidade humana deflagram um modo alternativo e historicamente promissor de diminuir os nocivos efeitos da reprodução sociometabólica do capital, tratando o indivíduo não como um meio para que mercados consumidores sejam explorados indefinidamente, mas como um fim em si mesmo. Os esforços positivos para conquistar uma igualdade substantiva estimularam tanto no programa Bolsa Família como no Brasil sem Miséria, a arquitetura bem-sucedida de ações que retiram das mãos do capital e devolvem para o Estado um equilibrado tratamento legal e político para o patrocínio de ações da mesma natureza. Logo, um dos eixos introduzidos nessa tese, qual seja, a redefinição do espaço da cidadania com base na fundamentalização dos direitos sociais e da dignidade da pessoa humana requer uma separação institucional entre esse espaço e o espaço da produção, interpretado por Boaventura de Sousa Santos como um espaço dirigido ao produtivismo e a cultura empresarial.

O programa Bolsa Família, analisado em um contexto jurídico e político, apesar de algumas dificuldades apresentadas, como o desenvolvimento irregular e discrepante que as regiões ainda apresentam, conduz para uma transformação efetiva da sociedade como um todo, garantindo direitos fundamentais a partir de uma desproporcionalidade

fática das linhas de pobreza. A surdez das relações econômicas no estado de pauperismo e a tendência de agravamento das condições de vulnerabilidade em países como o Brasil, exigiu uma solução criativa e orientada ao compromisso humano de redução das desigualdades cujo ápice se deu no período em que o Partido dos Trabalhadores permaneceu no poder. Capacidades individuais de escolha, livre exercício da liberdade política e a esperança de futuramente se eliminar toda forma de privação social são algumas das conquistas que o Programa Bolsa Família efemeramente alcançou. Mas, infelizmente, a legitimidade e consolidação de um projeto mais ousado de superação e erradicação da desigualdade ainda encontra percalços nas relações de poder entre o Estado e o mercado. O que surge como esperança de resgate das relações sociais de cidadania corre o risco de permanecer nas catacumbas de um pretenso modelo de bem-estar social.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Rogério Pereira de. **Expectativas, incerteza e instabilidade no capitalismo: uma abordagem a partir de Keynes.** *Rev. Econ. Polit.* [online]. 1987, vol.7, n.2, pp.81-95.

ARAÚJO, Fábio Resende de, [*et al*.]. **Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família**. Revista Administração Pública. nº 49 (2). Rio de Janeiro: mar/abril, 2015.

ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas. **Bib. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 39, 1995.

_____. *et al*. **Trajetória das desigualdades: com o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP; CEM, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Eficácia das Normas Constitucionais sobre Justiça Social. In: Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BEHRING, E. R. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete, BEHRING, Elaine Rossetti, MORAIS DOS SANTOS, Silvana Mara de & MIOTO, Regina Célia Tamaso (Orgs.). **Capitalismo em crise**, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômica e direito econômico. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 105. São Paulo: jan. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Assalto ao Estado e ao Mercado, neoliberalismo e teoria econômica**. Textos para discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2009, n. 186, (online)

_____. **A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?** Novos estudos CEBRAP, 2010, n. 86.

CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília: 2014.

CALDERÓN, Adolfo Ignácio; CHAIA, Vera, (Organizadores). Gestão municipal: descentralização e participação popular. São Paulo: Cortez, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Discussão em turno único, do Projeto de Lei Complementar nº 343, de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências**. Sessão Deliberativa Extraordinária. Brasília: Detaq, 2017.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA Patrícia Vieira da. (Organizadores). O Brasil sem miséria. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014.

_____.; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedi- na, 2013.

_____.; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. (Coords). Direitos fundamentais sociais. – 2. ed. São Paulo: Saraiva 2015.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (orgs). **Bolsa família 2002-2010: avanços e desafios**. v.1 Brasília: IPEA, 2010.

_____.; _____. (Coords). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. v. 2. Brasília: IPEA, 2010.

CARVALHEIRO, Nelson. **Fundamentos da intervenção do Estado: algumas concepções em Keynes e Kalecki.** *Rev. Econ. Polit.* [online]. 1987, vol.7, n.2, pp.105-122.

CASTEL, Robert. **As metamorphoses da questão: uma crônica do salário**. trad. Iraci D.Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER PEREIRA, L.C, WILHEIM, Jorge & SOLA, LOURDES (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

CHILCOTE, Ronald H. **Perspectivas do capitalismo e do socialismo na busca de uma teoria de classe do estado e da democracia.** *Rev. Econ. Polit*. 1990, vol.10, n.4.

COELHO, Jaime Cesar. **A política de empréstimos do fundo monetário internacional: soberania e hierarquia na economia política internacional**. Revista Tempo do Mundo, 2012, v. 4 (1), pp. 181-198.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; PEREIRA, Juliana Maria Fernandes; GONELLI, Valéria Maria de Massarani. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema único de assistencia social, do cadastro único e do programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro e proteção social. In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização**. vol. 1. Brasília: Convênio MPAS/CEPAL, 1989.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Atlas 2015.

D'ARAÚJO. Maria Celina, (Organizadora). **As Instituições brasileiras da Era Vargas**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo. trad. Mariana Echalar. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DRAIBE, S. M. *welfare state* no Brasil. Características e Perspectivas. **Cadernos de Pesquisas - NEPP**. São Paulo, nº 8, abril-junho, 1993.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do *welfare state*: a urgência de um novo pacto. In: BRESSER PEREIRA, L.C, WILHEIM, Jorge & SOLA, LOURDES (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

Endurece o aperto: resolver os problemas financeiros da Grécia não será fácil e a euforia com a vitória do Syriza parece ter amainado. (2015, 29 de março). **O Estado de São Paulo**, A4.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Trad. B.A. Schumann. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** São Paulo, nº 35, 1995.

_____. As três economias políticas do *welfare state*. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** São Paulo, nº 24, 1991.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, nº 46, 2º semestre de 1998.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3. ed. v. 1. São Paulo: Globo, 2008.

FRIEDMAN, Benjamin M. **As consequências morais do crescimento econômico**. trad. Renato Bittencourt. Rio de Janeiro: Record, 2009.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍTICA. **A política social brasileira 1930-64: a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: 1983.

GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia Barros de; Hermann, Jennifer. (Organizadores). Economia Brasileira Contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIDDENS, Anthony. As consequências da modernidade. trad. Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GIOVANNI Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs). **Dicionário de políticas públicas**. 2.ed. São Paulo: Editora da UNESP; FUNDAP, 2015.

HARVEY, David. **Para entender o capital**. livro I. trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

_____. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações**. trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

_____. **17 contradições e o fim do capitalismo**. trad. Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Rendimento de todas fontes 2017 – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: abril de 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Políticas sociais - acompanhamento e análise**. n. 13 Brasília: 2007.

_____. **Texto para discussão – Combinando Compensatório e Redistributivo: O Desafio das Políticas Sociais no Brasil**. n. 0748 Rio de Janeiro: julho de 2000.

JACCOUD, Luciana, SILVA, Frederico Barbosa da, [*et al*.]. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre a crise do estado de bem-estar: retração, transformação fáustica ou o que? **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 55, nº 2, 2012.

_____. **O Estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LACERDA, Antônio Corrêa de, [*et al*.]. **Economia brasileira**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LICIO, Elaine Cristina. **Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)**. 2012. 351f. Tese de Doutorado – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília.

LOPES, H. C. **O novo desenvolvimentismo: uma contribuição institucionalista.** *Rev. Econ. Polit.* [online]. 2016, vol.36, n.4, pp.807-826. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572015v36n04a08.

MARQUES, Rosa Maria. Política de transferência de renda no Brasil: a experiência do Bolsa Família. In: Sociedade e Cultura. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Boletim SENARC**. nº 39 – Setembro de 2018. Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2018.

_____. **Boletim Resultado Fiscal Estrutural**. Brasília, 2015.

_____. **Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal)**. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Brasília, 2018.

_____. **Manual do Pesquisador – Bolsa Família.** Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2018.

_____. **Programa de benefício de prestação continuada**. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2018.

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora, [*et al*.]. Determinantes da gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. **Saúde e Sociedade**, vol. 18 no. 2. São Paulo: abril/junho 2009.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, nº 43, 1º semestre de 1997.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl. **O capital**. Livro primeiro, tomo 2. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1996.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do welfare state no Brasil: O Papel Redistributivo das Políticas Sociais nos Anos 1930 aos Anos 1990. In: **Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** – Brasília. Rio de Janeiro: IPEA, 1990.

MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. trad. Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. 1.ed. revista. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

_____. **Produção destrutiva e estado capitalista**. trad. Gerog Toscheff. São Paulo: Ensaio, 1989.

_____. **A crise estrutural do capital**. trad. Francisco Raul Cornejo... [*et al*]. 2.ed. revista. E ampl. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MONTANO, Carlos. **Pobreza, "questão social e seu enfrentamento"**. Serviço Social & Sociedade [online]. 2012, n. 110, pp. 270-287.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz. (Coords). Direito Administrativo e Constitucional. In: **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. São Paulo: PUC-SP, 2017.

OLIVEIRA, Francisco. **Os direitos do antivalor**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

OLSON, Mancur. **A lógica da Ação Coletiva: Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. Trad. Fábio Fernandes. São Paulo: Edusp, 1999.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2016.

_____.; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade *versus* focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete, BEHRING, Elaine Rossetti, MORAIS DOS SANTOS, Silvana Mara de & MIOTO, Regina Célia Tamaso (Orgs.). **Capitalismo em crise**, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

_____. **A economia da desigualdade**. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PIRES, Marcos Cordeiro. **Economia brasileira: da colônia ao governo Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIZZOLATO, Bruna. **Desempenho dos municípios na gestão do Programa Bolsa Família: o impacto das características da burocracia local**. 2014. 99f. Dissertação. (CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. trad. Fanny Wrabel. 2. ed.Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Brasil sem miséria**. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-de-governo/24-brasil-sem-miseria?ano=2019. Acesso em: 07 de junho de 2019.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 6.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1961.

POUPART, Jean; DESLAURIERS; GROULX, Lionel – H; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro, (Organizadores). A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. trad. Ana Cristina Nasser. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Constitucional, administrativo e financeiro. Lei nº 7.529/2017 do Estado do Rio de Janeiro. Alienação de ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE).** Manifestação na Ação direta de inconstitucionalidade 5.683/RJ. Brasília, 2017.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1985.

RANIERI, Jesus. **István Mészáros e a interpretação de Marx: o lugar e a força da redicalização da crítica imanente**. Revista Dialectus, 2015, ano 2, n. 7, pp. 5-12.

RIBEIRO, Danielle. **Estado e capital em István Mészáros**. (recurso eletrônico), 1.ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

ROJAS COUTO, Berenice. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SALVADOR, Evilásio. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, Ivanete, BEHRING, Elaine Rossetti, MORAIS DOS SANTOS, Silvana Mara de & MIOTO, Regina Célia Tamaso (Orgs.). **Capitalismo em crise**, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. v. 1. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Vanderlei Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (Organizadores). **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**.Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. (OrganizadoresO. Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2008.

SIMÕES, Carlos. Curso de direito do serviço social. 6ª. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. E-book.

SOARES, Sergei; Sátyro, Natália. O programa Bolsa Família: Desenho Institucional e possibilidades futuras. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010.

SORJ, Bernardo. **A construção intelectual do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: LeYa, 2018. E-book.

SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. Os Direitos (dos desassistidos) Sociais. São Paulo: Cortez, 1989.

SUNKEL, Osvaldo. Globalização, neoliberalismo e a reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L.C, WILHEIM, Jorge & SOLA, LOURDES (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

TESOURO NACIONAL. **Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. Brasília: Novembro, 2018.

VAZ, T. **20 empresas que mais lucraram no Brasil de janeiro a março**. Revista EXAME. Acesso em: 16 maio 2016, 15h53 - Atualizado em 13 set 2016, 14h14.

VITA, A. de. Liberalismo, Justiça Social e Responsabilidade Individual. In: **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 54, núm. 4, 2011, pp. 569-608. Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21821419003

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. O princípio da Demercantilização nas Políticas Sociais. In: Cadernos CRH. Salvador, v. 22, n. 56, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, nº 110, 2012.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.