

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA

LÍGIA GRACIETE SOARES DA SILVA

INCLUSÃO PRODUTIVA COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE À POBREZA
Considerações teóricas acerca da inserção dos mais pobres no mundo do trabalho

RIO DE JANEIRO

2016

Lígia Graciete Soares da Silva

INCLUSÃO PRODUTIVA COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE À POBREZA
Considerações teóricas acerca da inserção dos mais pobres no mundo do trabalho

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, do Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof. Dr^a Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Rio de Janeiro

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

S586 Silva, Lúgia Graciete Soares da.

Inclusão produtiva como estratégia de combate à pobreza: considerações teóricas acerca da inserção dos mais pobres no mundo do trabalho / Lúgia Graciete Soares da Silva. – 2016.

217 f.; 31 cm.

Orientadora: Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2016.

Bibliografia: f. 208-217.

1. Inclusão produtiva. 2. Pobreza. 3. Proteção social. 4. Trabalho. I. Vianna, Maria Lúcia Teixeira Werneck, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 361.61

Lígia Graciete Soares da Silva

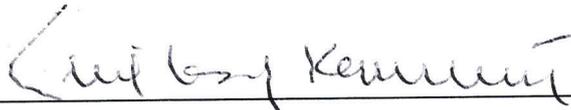
INCLUSÃO PRODUTIVA COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE À POBREZA
Considerações teóricas acerca da inserção dos mais pobres no mundo do trabalho

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

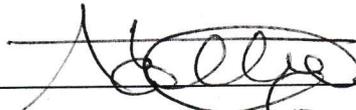
Aprovada em 28 de setembro de 2016 pela Banca Examinadora:



Prof. Dr^a Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna (IE/UFRJ)
(Orientadora – Presidente)



Prof^a Dr^a Celia Lessa Kerstenetzky (IE/UFRJ)
(Membro Interno)



Prof. Dr. Adalberto Moreira Cardoso (IESP/UERJ)
(Membro Externo)



Prof^a Dr^a Fátima Valéria Ferreira de Souza (FSS/UFRJ)
(Membro Externo)



Prof. Dr. Lourival Batista de Oliveira Jr (IE/UFJF)
(Membro Externo)

DEDICATÓRIA

À minha mãe e meu pai

AGRADECIMENTOS

Machado de Assis provavelmente estava com o sobrecenho arqueado e a boca ligeiramente retorcida quando descreveu a boa etiqueta da gratidão: “*Sentenças latinas, ditos históricos, versos célebres, brocardos jurídicos, máximas, é de bom aviso trazê-los contigo para os discursos de sobremesa, de felicitação ou de agradecimento*”. Aceito-o como uma prescrição de sobriedade e um apelo à simplicidade do agradecimento sincero.

Então, agradeço...

Ao PPED, pela oportunidade ímpar de acessar um verdadeiro manancial de ideias e discussões em políticas públicas.

À banca examinadora, pela cuidadosa avaliação e delicada crítica.

À minha orientadora, professora Maria Lúcia Werneck, pela oportunidade de conhecer, de perto, seu pensamento sobre política social e a realidade brasileira, por sua orientação tão vivaz e cativante, que me permitiu fazer as pazes com o presente, mas sem me deixar levar pela correnteza e, mais do que nunca, acreditar e defender um Estado social.

Não poderia esquecer as experiências de extensão. O convívio com técnicos e beneficiários nas secretarias de assistência social de municípios da região do Médio Paraíba (Volta Redonda, Barra do Piraí, Resende) foi essencial para despertar o interesse em estudar inclusão produtiva.

Ligia Inhan, que, mais que apenas o nome, partilha comigo sua força e coragem, nas quais tanto tenho me apoiado; é impagável.

Aquelas pessoas tão próximas, que me infundem fé e força, que me doam parte de si mesmas, familiares e amigos cuja importância é inexprimível. Meu pai, Cátia e Ugo, minhas tias Cleia e Cleilda, minhas irmãs do coração Cida, Margarida e Edneia. Meus inestimáveis amigos Deniza e Lourival.

Muito obrigada.

RESUMO

A tese analisa a inclusão produtiva enquanto um conjunto de ações que visam proporcionar acesso a oportunidades de inserção no mundo do trabalho a pessoas pobres e extremamente pobres, seja pelo mercado de trabalho formal, seja pela economia informal. Enquanto tal, a concepção de inclusão produtiva associa-se intimamente à noção de que gerar trabalho e renda é uma via consistente para combater a pobreza. Essa proposição emerge a partir da década de 1990, quando a pobreza se consolida como questão social no Brasil e passa a integrar a agenda pública. Em face do esgotamento do modelo desenvolvimentista, do baixo crescimento econômico e da crise no mercado de trabalho, o Estado brasileiro foi compelido a ativar políticas sociais para combater a pobreza. Porém, a ação estatal foi fortemente influenciada pela consolidação do neoliberalismo no país, resultando em um *mix* de programas parciais e seletivos que, não obstante elegessem fome e pobreza como questões prioritárias, contrariavam os preceitos constitucionais de direitos sociais universais. A tendência de minimizar o papel do Estado tornou a eficiência e os resultados preocupações centrais, com ações esparsas e orçamento escasso, de modo que, ao fim da década, não se logrou sucesso efetivo na redução drástica da miséria. A virada do século XXI trouxe importantes mudanças – o discurso das políticas sociais se revigorou e foi reforçado como condição para o desenvolvimento econômico; houve uma inequívoca atuação do Estado em políticas sociais mais agressivas, com aumento significativo de orçamentos e forte apelo à adesão da sociedade. Ainda que tenha permanecido a concepção neoliberal de programas, estes foram redefinidos, ampliados e melhorados, no intuito de atingir metas ambiciosas de erradicação da pobreza e miséria, destacadamente com a definição mais clara de objetivos relacionados à pobreza extrema. A capacitação para o trabalho e geração de renda afirmaram-se, tal qual no decênio anterior, como estratégia que viabiliza o processo emancipatório de beneficiários de programas sociais. Contudo, o Estado pretendeu corrigir algumas distorções na estratégia, buscando maior interação institucional, sobretudo no que tange a uma aproximação entre as políticas voltadas para a pobreza e as políticas de trabalho. Programas de combate à pobreza passaram a associar transferência de renda à capacitação profissional e estímulo a atividades econômicas empreendedoras e políticas de trabalho passaram a ter assento cativo para beneficiários de transferências monetárias. O Estado assumiu o papel de promotor de oportunidades, propondo-se a eliminar barreiras reais e artificiais que minam o que seria um desenvolvimento inclusivo, que erradica a pobreza extrema e as desigualdades sociais que historicamente flagelam o país. Todavia, a análise da inclusão produtiva mostra que uma boa dose de cautela quanto a seus limites é cabível. Afinal, não se podem desprezar que existem ameaças que fragilizam a estratégia; as profundas mudanças no capitalismo internacional afetam as relações de trabalho e direitos trabalhistas, os padrões de crescimento econômico, tão necessários à manutenção dos ganhos sociais brasileiros, e o próprio Estado, premido entre demandas sociais crescentes e a ideia dos mínimos.

Palavras-chave: inclusão produtiva; pobreza; proteção social; renda; trabalho.

ABSTRACT

The thesis analyzes productive inclusion as a set of actions aimed at providing access to employment opportunities in the world of work to poor and extremely poor people, be it through the formal labor market, or through the informal economy. As such, the design of productive inclusion is associated closely with the notion that generating jobs and income is a consistent way to fight poverty. This proposition emerged from the 1990s, when poverty was consolidated as a social issue in Brazil and became part of the public agenda. In view of the exhaustion of the developmentalist model, low economic growth and the crisis in the labor market, the Brazilian government was compelled to enable social policies to combat poverty. But state action was strongly influenced by the consolidation of neoliberalism in the country, resulting in a *mix* of partial and selective programs that despite choosing hunger and poverty as priority issues, contravened the constitutional principles of universal social rights. The trend to minimize the role of the state turned to efficiency and the central concerns resulting, with scattered actions and meager budget, so that at the end of the decade, effective success in drastically reducing poverty was not achieved. The turn of the century brought major changes - the discourse of social policies were reinvigorated and reinforced as a condition for economic development; there was a clear role of the state in more aggressive social policies with a significant increase in budgets and a strong appeal to the cohesion of society. Although the neoliberal conception of programs has remained, they have been redefined, expanded and improved in order to achieve ambitious targets for the eradication of poverty and misery, notably with a clearer definition of objectives related to extreme poverty. Job training and income generation asserted themselves, as in the previous decade, as a strategy that enables the emancipatory process for beneficiaries of social program. However, the State intended to correct some distortions in strategy, with greater institutional interaction, particularly with respect to an approximation between policies for poverty and labor. Programs to combat poverty have come to associate income transfer with vocational training and encourage entrepreneurial economic activity, and labor policies now have a place reserved for cash transfer recipients. The State assumed the role of opportunity promoter, proposing to eliminate real and artificial barriers that undermine what would otherwise be inclusive development eradicating extreme poverty and social inequalities that have historically plagued the country. However, the analysis of productive inclusion shows that a good deal of caution as to its limits is appropriate. After all, threats that weaken the strategy can not be ignored; the profound changes in international capitalism affect labor relations and labor rights, patterns of economic growth, as necessary to maintain the Brazilian social gains, and the state itself, pressed between growing social demands and consideration of the least among us.

Keywords: Productive inclusion; poverty; social protection; income; job.

LISTA DE FIGURAS

Quadro 2.1	
Reformas da previdência e os princípios de seguridade social na América Latina	103
Gráfico 4.1	
Aumentos reais do salário mínimo (2003-2016)	152
Gráfico 4.2	
Trajatória do Gasto Social Federal (1995 a 2010)	154
Quadro 4.1	
Principais componentes dos Eixos do BSM	170
Quadro 4.2	
Ações de inclusão produtiva urbana	172
Quadro 4.3	
Ações do Acessuas Trabalho segundo seus eixos	182
Figura 4.1	
Operacionalização, abrangência e fluxo das ações do Acessuas Trabalho	184
Quadro 4.4	
Atribuições dos gestores do Programa	185
Gráfico 4.3	
Matrículas Pronatec, julho a dezembro 2013	186
Gráfico 4.4	
Escolaridade do público do Pronatec/BSM	189
Tabela 4.1	
Matriculados no Pronatec/Bolsa Formação (exceto estudantes de cursos técnicos) – janeiro/2012 a maio/2014	190

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACCC	Association of Canadian Community Colleges
ACESSUAS Trabalho	Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
AID	Agência Internacional de Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Plano Brasil Sem Miséria
BSP	Benefício de Superação da Extrema Pobreza
CADÚNICO	Cadastro Único
CAPS	Caixas de Aposentadoria e Pensões
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CDS	Conselho de Desenvolvimento Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CIDA	Canadian International Development Agency
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Social
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CNT	Conselho Nacional do Trabalho
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONIF	Conselho das Instituições Federais de Educação Tecnológica
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CRESCER	Programa de Microcrédito Produtivo Orientado
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DESENBAHIA	Diretoria de Desenvolvimento de Negócios

DISOC	Diretoria de Estudos e Políticas Sociais
DLIS	Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FAS	Fundo de Apoio e Desenvolvimento Social
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FIC	Formação Inicial e Continuada
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FPAS	Fundo de Previdência e Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GSF	Gasto Social Federal
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HDR	Human Development Report
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPB	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciais
IAPE	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores
IAPETEC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IISD	Institute for Sustainable Development
IMO	Intermediação Pública de Mão-de-Obra
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MEI	Programa do Microempreendedor Individual
MOPS	Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PAT	Programa de Alimentação dos Trabalhadores
PBF	Programa Bolsa Família
PCA	Programa de Complementação Alimentar
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PIPE	Promoção de Intercâmbio de Conhecimento para Promoção da Equidade
PIS	Programa de Integração Social
PLANFOR	Programa Nacional de Educação Profissional
PLANSEQ	Plano Setorial de Qualificação
PLANTEC	Plano Territorial de Qualificação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS	Política Nacional da Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PPA	Plano Plurianual

PROAB	Programa de Abastecimento em Áreas Urbanas de Baixa Renda
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
RWSS	Report on the World Social Situation
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAIP	Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SINPAS	Sistema Nacional de Assistência Social
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SPE	Sistema Público de Emprego
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
UDN	União Democrática Nacional
UNDP	United Nations Development Programme
WDR	World Development Report
WSSD	World Summit for Social Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I - A POBREZA COMO QUESTÃO SOCIAL	30
I.1 - A POBREZA, ORDEM NATURAL, DESORDEM SOCIAL	33
I.2 - ABORDAGENS CONTEMPORÂNEAS DA POBREZA	41
I.3 - POBREZA E DESIGUALDADES	53
<i>I.3.1 - Pobreza, capacidades e desigualdades</i>	63
I.4 - PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA: A VISÃO DO BANCO MUNDIAL E SUA INFLUÊNCIA NA AMÉRICA LATINA.....	69
<i>I.4.1 - O Banco Mundial e a pobreza</i>	72
<i>I.4.2 - Necessidades básicas e erradicação da pobreza</i>	76
CAPÍTULO II - DESENVOLVIMENTO, POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL	81
II.1 - POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NADA LIBERAIS	82
II.2 - NEOLIBERALISMO E PROTEÇÃO SOCIAL.....	89
<i>II.2.1 - Conservadorismo resiliente</i>	94
<i>II.2.2 - Seguridade social ameaçada</i>	101
CAPÍTULO III - A POBREZA E A AGENDA PÚBLICA DOS ANOS 1990	110
III.1 - PROTEÇÃO SOCIAL NA DÉCADA DE 1990	111
III.2 - TRANSFORMAÇÕES NO TRABALHO E O PAPEL DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.....	119
III.3 - COMBATE NEOLIBERAL À POBREZA.....	128
CAPÍTULO IV - A INCLUSÃO PRODUTIVA COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE À POBREZA	143
IV.1 - CONTINUIDADE E MUDANÇA NA POLÍTICA ECONÔMICA	145
IV.2 - PROGRAMAS SOCIAIS: SEQUÊNCIAS E ALTERAÇÕES	148
<i>IV.2.1 - O papel da política de valorização do salário mínimo</i>	150
<i>IV.2.2 - Mudanças nos gastos sociais</i>	153
<i>IV.2.3 - A superação da fome</i>	156

IV.3 - TRABALHO E RENDA PARA COMBATER A POBREZA	158
IV.3.1 - <i>A inserção produtiva no Plano Nacional de Qualificação</i>	160
IV.3.2 - <i>Inclusão produtiva no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego</i>	164
IV.4 - PLANO BRASIL SEM MISÉRIA - A INCLUSÃO PRODUTIVA NA SUPERACÃO DA POBREZA E POBREZA EXTREMA.....	166
IV.4.1 - <i>A arquitetura do plano</i>	168
IV.4.2 - <i>Inclusão pela intermediação e pelo empreendedorismo</i>	173
IV.4.3 - <i>A qualificação profissional como estratégia de inclusão produtiva</i>	176
IV.4.4 - <i>O Acessuas Trabalho</i>	180
IV.5 - QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BSM E A INCLUSÃO PRODUTIVA: ALGUNS RESULTADOS	187
CONSIDERAÇÕES FINAIS	199
REFERÊNCIAS	208

INTRODUÇÃO

A pobreza nunca é um tema fácil de abordar. A situação daqueles que passam fome e sofrem privações clama às emoções humanas, mas também impõe sua objetivação enquanto questão científica, econômica e social. A questão da pobreza fala de uma singular dinâmica da sua percepção e das formas de enfrenta-la, que não deixa o interlocutor ileso de inquietudes e conflitos. A humanidade aprendeu das liberdades e das responsabilidades pelo seu destino, e muito provavelmente o rompimento de determinismos sociais que aprisionavam certos grupos a uma imutável condenação do nascimento bafejou o bom ânimo das possibilidades de mudança. As ciências, o progresso e o trabalho protagonizaram a derrota do catastrofismo e a fome e a penúria perderam status de fatalidades.

Nesse sentido, pode-se dizer que o entendimento sobre pobreza evoluiu em alguns sentidos importantes, como em sua natureza, proporções e proposições. É claramente perceptível que a forma como se encara a pobreza mudou drasticamente ao longo do tempo, e hoje, ao contrário do que se cria em séculos remotos, não se apregoa algum tipo de crença na pobreza como fenômeno inevitável ou flagelo a ser suportado por algum grupo de malfadados indivíduos; suas raízes estão fortemente plantadas nas distorções da ordem econômica e social. Além disso, a pobreza assumiu também proporções globais, não apenas uma questão pontual das populações atingidas e sim uma questão humanitária; os focos de pobreza se espalharam, presentes não apenas em continentes e países tradicionalmente pobres, mas no mundo como um todo. E, ponto fundamental, combater pobreza não se trata de definir alguma estratégia bem-sucedida de apelo a virtudes caritativas.

É, no mínimo, desconfortável ver-se confrontado por imagens de pessoas que convivem com graves privações ou sofrem de privação absoluta. O impacto visual de imagens propagadas ao redor do mundo, mostrando pessoas, crianças dentre eles, abatidas pelos problemas da pobreza, causaram (e ainda o fazem) comoção e inflamaram a solidariedade humana. Da mesma forma, parece haver uma espécie de senso moral coletivo que constrangeria manifestações muito explícitas de desdémio pela

situação dos pobres e muito pobres. Os freios morais tornam vexatório qualquer argumento de ser o pobre, por si, responsável pela própria penúria. Enquanto fenômeno que atinge a humanidade, a pobreza não é recente. Contudo, as formas como a pobreza e o pobre são entendidos alteraram-se consideravelmente, ao longo do tempo, transitando da naturalidade e inevitabilidade para esquemas mais complexos, envolvendo múltiplas causalidades e efeitos sobre a condição humana.

Por séculos, a pobreza foi considerada sob lentes estritas de doutrinas religiosas e condições materiais restritivas – catástrofes, infestações, guerras, epidemias eram eventos que poderiam agravar condições já precárias de vida, levar a crises de fome, condenar as massas a uma vida laboriosa e árdua, mas inevitável. Inclusive alimentada por uma boa dose do rótulo desígnio divino, a pobreza se afigurava como um transcurso natural na existência da humanidade ou uma forma de expiação para adentrar nos jardins da bem-aventurada eternidade. Contudo, houve uma modificação na forma de entender e tratar a pobreza, quando deixou de ser creditada a fenômenos climáticos, doenças, castigo e conflitos, passando a ser associada às estruturas econômicas e sociais vigentes. Por um considerável período, a pobreza funcionou como uma espécie de termômetro para a caridade cristã, sendo os pobres necessários à prática das boas obras – a Igreja, a comunidade e os prósperos cidadãos de bem cuidavam dos socialmente inválidos, pessoas inaptas para o trabalho, tais como órfãos, idosos e deficientes.

O advento da economia capitalista e a expansão do comércio neutralizaram essa regulação tradicional da pobreza, uma vez que as formas de produzir e a ordem social se alteraram. As cidades se constituíram, a mobilidade geográfica tornou-se mais pronunciada e, não raro, forçosa, as camadas populares se aglutinaram em centros urbanos, em bases precárias de sobrevivência. Tendo crescido a massa de indigentes, engrossada não apenas pelos inválidos convencionais como também pelos trabalhadores depauperados e pelos ociosos, taxados como vagabundos, a pobreza se tornou um problema a exigir soluções. É bastante ilustrativo o cenário descrito por Mollat (1989), de fins do século XIV, quando se deflagraram vários motins de pobres inconformados com as condições precárias de vida, principalmente em face dos privilégios das classes abastadas e elevados impostos. A dramatização da pobreza (tanto pelo seu contingente quanto pelo seu perfil) evidenciou a necessidade de criar mecanismos para prover algum tipo de proteção para os pobres. As formas usuais de ajuda, fundadas no trabalho das ordens religiosas, na caridade e no reconhecimento de pertença a um mesmo grupo

social, gradativamente foram perdendo efetividade em face da numerosa massa de pessoas vivendo em condições aviltantes. Ainda no século XII, um sentido de inconformismo espalhou-se entre os pobres; concomitante à proliferação da pobreza, a partir do século seguinte, a organização de um sistema mais ordenado de assistência vai se constituindo um imperativo. Já em fins do século XIII e ao longo dos séculos XIV e XV, as autoridades municipais são compelidas a também responsabilizar-se pelos pobres – além da Igreja, associações de auxílio mútuo das corporações, burgueses ricos, senhores notáveis intensificam seu auxílio. No início do século XVI, o aumento do risco de desagregação social, em função da expansão desordenada das cidades, do crescimento populacional e dos problemas de preços dos alimentos devidos a crises de abastecimento, impõe ações mais contundentes no controle da indigência (CASTEL, 1998). Criada em 1601, a *Poor Law*, que garantia um mínimo à sobrevivência de famílias pobres baseado no preço do trigo, expressou a preocupação da Coroa e do Parlamento ingleses com o crescimento das cidades e do número de indigentes, temerosos que tais fenômenos levassem ao aumento da criminalidade e violência, causando insegurança e perturbação da ordem.

O avanço do capitalismo remodelou a imagem do pobre; deixou de ser simplesmente aquele indivíduo incapaz, inepto e andrajoso, que deveria elevar as mãos e aceitar passiva e humildemente os frutos da benevolência alheia. Embora continuasse uma figura ofensiva, o pobre era também aquele o trabalhador cujos rendimentos não lhe permitiam mais que uma vida de privações e magros recursos para o sustento familiar. Era perceptível que as condições de vida das camadas populares agravavam-se concomitante à prosperidade material das sociedades industriais. Tal foi como se descortinou o sistema capitalista – eficiente na produção de riquezas, mas desigual na sua distribuição. Não foi difícil aos críticos do sistema pôr em xeque sua própria eficiência, por ser ele mesmo um gerador de disparidades sociais e econômicas – o crescente incremento nas riquezas produzidas *pari passu* uma estrutura de repartição concentrada e excludente. Desde a modernidade, a pobreza está fortemente ligada e é afetada por esse caráter dual do capitalismo, que, como denunciou Karl Marx, é inerente ao próprio modo capitalista. Poder-se-ia, então, tecer vários questionamentos acerca da pobreza e da produção capitalista, começando pela questão da fome, uma das formas mais contundentes de privação e degradação humana no mundo contemporâneo.

Não é segredo que a fome de hoje, diferentemente dos períodos em que se enfrentaram crises alimentares, como a Grande Fome da Europa do século XIV e as guerras mundiais do século XX, não se reduz a dilemas de abastecimento; trata-se de um problema de distribuição. Há muito se foram os tempos em que intempéries climáticas afetavam a já parca produção de alimentos, formando uma legião de desnutridos suscetíveis a epidemias, caso da Peste Negra, que assolou o continente europeu, por volta de 1347 a 1353, dizimando-lhe cerca de um terço da população. Josué de Castro, em sua obra clássica de 1946, *Geografia da Fome*, acusava a fome como prenúncio de guerras e epidemias. O escritor elevou a fome ao *status* de instinto primário e rechaçou a forma velada como era tratada, o que denominou silêncio premeditado. As duas guerras mundiais e a revolução russa, onde doze milhões de pessoas morreram de fome, serviram de estopim para alertar o mundo para a gravidade da fome (CASTRO, 1984). Josué de Castro já reconhecia que milhões de indivíduos morriam de fome no mundo quando o avanço técnico e científico permitiram debelar o problema da escassez de alimentos; o autor atacou veementemente o que entendia como uma explícita preponderância dos interesses econômicos sobre os interesses da saúde pública. Ao mesmo tempo, alertava para a necessidade de ações universais no sentido de eliminar a fome.

A pobreza crescia mundialmente, acompanhada de um distanciamento cada vez maior entre países pobres e ricos. A questão se agigantou e forçosamente tornou-se uma preocupação mundial – a pobreza contribuía com a degradação do meio ambiente; correntes migratórias de pessoas fugindo da miséria nas ex-colônias ameaçavam a estabilidade econômica e social de países desenvolvidos; documentários sobre o flagelo da fome em países africanos e asiáticos confrangiam a consciência de muitas pessoas vivendo uma boa vida em países ricos. Por qualquer que seja a motivação, tal qual as questões ambientais, as preocupações com a pobreza estabeleceram-se na comunidade internacional. Uma diversidade de atores, como organismos internacionais, organizações da sociedade civil, governos, passou a discutir alternativas e propor compromissos para erradicar a fome e a pobreza. Debates e conferências internacionais foram promovidos, ao longo das últimas décadas, e agências multilaterais foram criadas ou incorporaram setores ocupados com a questão.

A Conferência de Alimentação de Hot Springs, de 1943, a primeira convocada pelas Nações Unidas, reuniu quarenta e quatro nações e originou a Organização das

Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) (CASTRO, 1984). Nos anos 1970, o debate sobre pobreza e fome alinhou-se com as discussões ambientalistas e passou-se a reconhecer uma relação estreita entre as condições de vida dos pobres e a degradação ambiental. A Declaração de Cocoyok, de 1974, promovida pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP), afirmou que, nos países subdesenvolvidos, a população pobre pressionava os recursos ambientais, gerando degradação ambiental, enquanto nos países desenvolvidos as pressões se davam pelo consumo exacerbado. Em 1975, o relatório *What Now - Another Development?*, da Fundação Dag-Hammarskjöld, aprofundou as posições de Cocoyok, e associou a pobreza e degradação ambiental – na análise do relatório, o sistema colonial concentrou os melhores solos para agricultura nas mãos de poucos colonizadores europeus e expulsou as populações locais, obrigando-os ao uso de solos de baixa qualidade (BRÜSEKE, 1995).

Em 1976, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) promoveu a *World Employment Conference*, um evento marcante para o debate sobre pobreza e desenvolvimento. A conferência gerou o *Employment, Growth and Basic Needs*, relatório baseado em experiências anteriores na Colômbia, Quênia e Sri Lanka, no qual a OIT retomava o debate sobre desenvolvimento econômico iniciado no pós-guerra. O documento rejeitava a ênfase quase exclusiva no crescimento econômico e criticava o tratamento marginal dado ao problema da pobreza. A Organização vitalizou o debate sobre necessidades básicas como um componente fundamental do desenvolvimento social e econômico, afirmando a importância das necessidades físicas e psicológicas dos seres humanos. Na Declaração de Princípios e no Programa de Ações extraídos do evento, as necessidades básicas estavam entendidas a partir de dois elementos: os requisitos mínimos para a sobrevivência, como alimentação adequada, abrigo e vestuário, e também os serviços essenciais, como água potável, saneamento, transporte público, saúde, educação e cultura. A pobreza deveria ser encarada sob essa múltipla perspectiva, levando a que se propusessem ações para atender as necessidades materiais e não materiais das pessoas pobres (ILO, 1977).

No período subsequente, o debate sobre a pobreza aqueceu-se; seu avanço, concomitante com o aprofundamento das desigualdades, fortaleceu a defesa da criação de agendas para combatê-la. Em 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU) conclamou a sociedade civil e governos de todo o mundo a se unirem no esforço de

criar soluções para problemas enfrentados pelo planeta. Daí nasceram os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, que expressava metas a serem atingidas até o ano de 2015, focadas na erradicação da fome e da miséria; na ampliação do acesso à educação básica; na igualdade de gênero e no combate a doenças infecto-contagiosas, dentre outros objetivos. Em se tratando de um projeto grandioso e ambicioso para conter o avanço e erradicar a pobreza do planeta, a declaração esbarrou em uma série de dificuldades para fazer cumprir suas metas. Porém, é inegável que, mesmo não tendo atingido todos os seus intentos dentro do prazo estipulado, os Objetivos do Milênio contribuíram para dar maior visibilidade à questão e denunciar o agravamento da pobreza. Inclusive, registraram-se melhorias nas condições de vida de significativa parcela da população planetária. Aliás, todas as avaliações sobre o desempenho dos países no cumprimento das Metas do Milênio destacam os resultados do Brasil, considerados surpreendentes e um modelo a ser seguido por muitos países pobres. Algumas das ações do país nesse intento são mencionadas neste trabalho.

A pobreza impede o indivíduo de desenvolver suas forças e tomar seu destino em suas mãos; a saída da pobreza foge ao controle e às capacidades daqueles por ela acometidos. A pobreza é incapacitante, no sentido de que impõe obstáculos ao acesso das pessoas pobres ao trabalho ou a boas oportunidades de trabalho, que permitiriam ascensão e fuga da pobreza; os pobres são vulneráveis e precisam, pois, ser protegidos. Não há como o Estado se furtar ao papel de proteger as pessoas mais pobres, garantir-lhes acesso a bens e serviços essenciais a uma existência digna. No entanto, em que medida esse papel tem se cumprido e que bens e serviços têm sido prestados são pontos altamente discutíveis.

É inquestionável que, nas últimas décadas, uma série de mudanças alteraram tanto a estrutura das relações de produção quanto os sistemas de proteção social que o mundo conhecia. Embora os estados de bem-estar social tenham sobrevivido à crise que os afetou, nos anos 1970, por essa mesma ocasião, as ideias liberais, que, desde o pós-guerra, estiveram confinadas nos centros acadêmicos e nos trabalhos dos intelectuais que as defendiam, ganham novo vigor e conquistam adeptos nos meios políticos e na sociedade. A pobreza é reconhecida como uma grave mazela que precisa ser equacionada, mas as políticas e estratégias para enfrentá-la resultam pressionadas pelos princípios liberais. Ora, se há valores que são muito caros a uma sociedade liberal, estes são, sobretudo, as liberdades, a livre iniciativa e a não intervenção.

Assim, embora haja uma disposição geral para apoiar o combate à pobreza, ou pelo menos não o antagonizar abertamente, as opções são sopesadas pela crença fervorosa no indivíduo como força motriz de mudança e senhor de seu destino. No convívio social, esse apego é facilmente perceptível em apelos motivacionais, na exaltação do poder da mente, do pensamento positivo, da criatividade e toda uma miscelânea de fórmulas para o sucesso individual. No campo do tratamento da pobreza, assistência aos necessitados e valorização das iniciativas individuais têm se apaziguado em políticas públicas que aliam a provisão de bens essenciais para as pessoas que deles estão privados a ações que os capacitem para protagonizar sua própria vida.

Assim, se não é imputada aos pobres a culpa pela sua própria condição aviltante, é-lhes atribuído algum encargo na superação de sua pobreza – com efeito, se não têm muito que influenciar nos determinantes de sua degradação, os grilhões da penúria lhes serão retirados por força de políticas e programas; seguidamente, terão acesso a oportunidades de promoção individual, as quais lhes cabe aproveitar e, enfim, por mérito próprio, protagonizar suas próprias vidas.

Com efeito, desde que o neoliberalismo torna-se hegemônico como aparato político-ideológico de reformas no Estado e na economia, estabeleceu-se uma interconexão entre qualificação profissional, emprego e bem-estar, observável na experiência de vários países, como no Reino Unido de Margareth Thatcher e seus programas de capacitação para trabalhadores desempregados. No Brasil, a partir dos anos 1990, originam-se uma série de programas de qualificação profissional voltados para a reinserção de trabalhadores desempregados no mercado de trabalho; há uma forte crença permeando as políticas sociais – o trabalhador qualificado teria efetivamente maiores chances de ocupar postos de trabalho que estavam a exigir uma mão-de-obra não apenas treinada como também versátil. Por esse tempo, a noção de competências tornou-se indissociável da concepção de empregabilidade, mas, sob a lente neoliberal, as oportunidades se faziam para aqueles que assumiam uma postura ativa na potencialização de suas capacidades. Contudo, os desafios da inserção profissional abordados nesse trabalho vão além da figura do trabalhador tradicional, entenda-se aquele nos moldes fordistas, que foi expulso do mercado de trabalho.

Nesse mesmo período, a pobreza foi inserida na agenda pública brasileira. Desde então, ininterruptamente se desenvolvem programas para combatê-la – desde o Programa Comunidade Solidária, de 1995, até o Plano Brasil Sem Miséria, vigente

desde 2011. Ao longo dessa sucessão de programas, conservaram-se algumas noções e introduziram-se modificações substanciais. A lógica da proteção mínima exerceu forte influência no desenho dos programas, tal como o fizeram os parâmetros de eficiência e de metas a serem cumpridas. Os programas brasileiros refletiram a fórmula de transferências monetárias diretas e prestação de serviços públicos de má qualidade e de forma precária.

No entanto, gradativamente a percepção da necessidade de criar alternativas para gerar trabalho e renda para os mais pobres foi se constituindo ponto norteador dos programas sociais para erradicar a pobreza no país – a necessidade. No bojo dessa concepção, a ideia de que a geração de trabalho e renda seria a forma mais efetiva e duradoura de manter as pessoas afastadas da pobreza, pois teriam meios para prover o sustento familiar sem depender de auxílios sociais. A ideia de gerar renda proveniente do trabalho progressivamente redundou em uma estratégia pautada por ações voltadas para inserir produtivamente as pessoas pobres, muito pobres ou em situação de vulnerabilidade. Ao curso de duas décadas, essa estratégia se consolidou no vetor da inclusão produtiva, que, em essência, age na promoção de acesso a oportunidades de ocupação e renda para beneficiários de programas sociais.

A proposta inicial do trabalho era analisar como a atuação de atores públicos locais, basicamente em virtude de características peculiares e de idiossincrasias, concorriam para executar, nos municípios, as ações centralmente desenhadas, de forma a obter maior convergência entre disposições nacionais e especificidades e demandas locais. A ideia era de que esse aspecto constituía-se um importante delimitador de sucesso ou fracasso nos resultados da implementação de programas concebidos centralmente.

O ponto de partida era que, mesmo tendo os programas sociais para combate à pobreza e geração de trabalho e renda se baseado em experiências locais bem-sucedidas, ao centralizá-las em uma política nacional, as autoridades federais imprimiram uma marca homogeneizadora que, pelo seu próprio caráter de racionalização massificadora, criariam limitantes à adaptação local, que ampliaria as possibilidades de gerar resultados positivos. Desde que a permeabilidade às características específicas de cada localidade seria essencial à implementação de programas sociais como os de combate à pobreza e de trabalho e renda, a influência de agentes públicos capazes de ajustar o curso desses programas seria decisivo em favor de sua aderência às necessidades locais.

Mas logo a tarefa se mostrou árida. Ainda que o referencial teórico de Michael Lipsky sobre burocratas de nível de rua (*street level burocracy*) tenha-se mostrado perfeitamente oportuno, questões metodológicas obstaculizaram uma análise generalista, visto que as reflexões seriam factíveis a partir de casos específicos, frustrando a tentativa de traçar um quadro mais abrangente de entendimento. Mais ainda, ao se mergulhar no tema para compor o mosaico analítico do objeto então focado, um fato inesperado aturdiu a proposta inicial, alterando decisivamente a própria concepção do objeto de pesquisa – ao tomar a ação dos burocratas de nível de rua (aqueles agentes públicos diretamente envolvidos com a entrega dos serviços públicos à sociedade) como unidade analítica, estava-se implicitamente assumindo as ações de inclusão produtiva para combate à pobreza como um conceito inequívoco. Isto estava longe de se confirmar como realidade.

O entendimento sobre inclusão produtiva foi definido de modo gradual. De fato, as primeiras experiências de inserção produtiva foram designadas simplificada e genericamente como geração de trabalho e renda; mais tarde, os programas sociais passaram a conter ações mais explícitas de promoção do trabalho para pessoas pobres e extremamente pobres, que nunca se inseriram nesse mercado ou estiveram inseridos de forma parcial e muito precária. Nesse momento, a política de combate à pobreza foi se aproximando das políticas de trabalho, principalmente com a oferta de alguma qualificação profissional para esse público. A noção de gerar renda se incorporou nas estratégias para promover o ingresso dos pobres e muito pobres nas relações de produção por intermédio de alguma atividade produtiva adequada às suas condições e capacidades. Assim, ao invés de problematizar a ação dos burocratas *street level*, nesse caso, tornou-se mister problematizar a sua própria problemática, ou seja, não mais os desafios em torno da ação dos agentes públicos em inclusão produtiva, mas os desafios *da* inclusão produtiva enquanto conjunto de ações voltadas para inserir os pobres e extremamente pobres (mais tarde incorporados) na esfera da produção e trabalho.

Se antes a pobreza, a fome, a miséria eram elementos marginais às políticas sociais, tratados à base da caridade e filantropia, tornaram-se, em si, o cerne da questão social. Nesse sentido, a pobreza tornou-se não apenas mais um capítulo de uma imensa dívida social como também, um entrave crítico ao desenvolvimento do país – não é possível ostentar-se como potência econômica, em meio à miséria; e se o país, estabilizado, resolver seus desequilíbrios internos e compromissos externos,

pretendesse voltar a crescer, para que o fizesse em condições sustentáveis, precisaria resolver o problema da pobreza e das desigualdades.

Embalados por este discurso, políticas públicas começam a ser desenvolvidas no intuito explícito de combater a pobreza e melhorar os indicadores sociais do país. As transferências de renda permanecem como estratégia elementar de uma primeira abordagem da pobreza. Complementarmente, a inclusão produtiva se firma como estratégia coadjuvante de combate à pobreza, tomando como encargo a promoção de acesso a oportunidades de trabalho e renda. A lógica desse modelo de política social prescreve, em um primeiro momento, como ataque direto e emergencial à questão da pobreza, programas voltados para transferir renda diretamente e prover serviços básicos.

Cumprida essa primeira estratégia, sobrevém a incógnita do pós emergência, porque não é desejável, nem os programas foram concebidos para tal, que os beneficiários sejam permanentemente dependentes de programas públicos. Há que se criar formas que possibilitem a independência das pessoas em situação de pobreza, para que possam, esse é o ponto, por seus próprios meios, prover suas necessidades. A autonomia acontece em um processo emancipatório, alcançável a partir do acesso a oportunidades produtivas que gerem renda. Mas, esse processo não acontece em um vácuo ou em uma situação idealmente adaptada às características e fragilidades daqueles que tradicionalmente estiveram em processo de exclusão. Defronta-se com contexto externo ao ambiente protetivo delimitado pelos programas sociais marcado por competição acirrada, busca de eficiência e pressões por não intervenção, mesmo em face de evidências cabais do desequilíbrio de poder que permeia as relações econômicas e sociais. É sob tal prisma que esse trabalho questiona: *sob condições influenciadas pelas mudanças no padrão de valorização do capital, na estrutura produtiva e no mundo do trabalho, como a inclusão produtiva se constitui em estratégia de combate à pobreza.*

A partir daqui, cumpre fazer algumas importantes ressalvas. Um primeiro aspecto a destacar. O estudo enfoca exclusivamente a inclusão produtiva urbana. O estímulo às atividades produtivas e geração de renda, e as estratégias desenhadas para tal, diferem substancialmente da mesma questão ambientada no meio urbano. Não é possível, conceitual ou metodologicamente, analisá-las uniformemente; graves equívocos e, por conseguinte, inconsistências adviriam dessa pretensão. Outra observação respeita ao recorte temporal da pesquisa; está demarcada no Brasil de entre

meados da década de 1990 ao ano de 2014, visto que esse período capta as principais construções em torno da política de combate à pobreza no país aqui abordadas.

Destaca-se que a periodização observa a sucessão de governos do período tratado – Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014, primeiro mandato). No entanto, não se objetivou realizar uma discussão a partir de estrutura partidária do país, embora se reconheça sua influência no objeto. Reconhecidamente é um campo importante e, sem dúvida, muito acrescenta à análise, mas sua própria complexidade não permite que seja incluído, de forma leve, na análise. Esse evidentemente não é o objeto de análise. Agrupam-se, pois, dois momentos-chave: primeiro, a segunda metade dos anos 1990, onde se consolidam algumas disposições constitucionais da década anterior e, principalmente, ocorrem transformações decisivas que delineiam o objeto de estudo. O segundo, a primeira década dos anos 2000.

Ao se problematizar de tal forma o tema, tem-se em consideração as mudanças que se processam no mundo do trabalho. Nas últimas décadas, uma série de direitos, principalmente do trabalho, têm sido desconstruídos à revelia dos trabalhadores. Direitos esses que garantiam um certo nível de segurança em face dos riscos sociais, a doença, a velhice, os acidentes etc. Não há como negar que essas mudanças decorrem da vitória do neoliberalismo como ideologia dominante. Aumentam as vulnerabilidades, as inseguranças, as incertezas, porque, ao mesmo tempo em que se perdem as referências tradicionais de proteção, cuja responsabilidade é empurrada do Estado para o indivíduo, a exacerbação da supremacia dos mercados asfixia as possibilidades de o indivíduo encontrar amparo por seu próprio mérito; as oportunidades de trabalho escasseiam, os candidatos às vagas aumentam e o bem-estar proveniente desse trabalho reduziu-se drasticamente. É um mundo mais arriscado, menos seguro, dramatizado por tensões.

A estratégia de inclusão produtiva, por seu turno, acena com o acesso a oportunidades de inserção econômica pelo trabalho. Cumpre, pois, analisar a viabilização e os limitantes dessa inserção, uma vez que ela irá materializar-se em uma esfera pressionada por mudanças deletérias, fissurada e menos dinâmica quanto ao ingresso e permanência de partícipes. O mundo do trabalho impõe-se, portanto, como uma imprescindível dimensão da análise.

De modo complementar, a discussão sobre pobreza é indissociável do debate sobre desenvolvimento. O modelo desenvolvimentista proporcionou a industrialização

do país de forma relativamente rápida, promoveu a urbanização e a construção de um parque industrial nada desprezível. A economia cresceu, mas não contribuiu com a erradicação da pobreza nem com a redução das desigualdades. O país adentrou o século XXI ostentando uma economia de tamanho razoável, mas amargando vergonhosos índices de pobreza. Pobreza e desenvolvimento não gravitam juntas, ao contrário, deveriam se excluir. No bojo das discussões recentes sobre desenvolvimento, seja desenvolvimento social, desenvolvimento humano, desenvolvimento socioeconômico ou que denominação se empregue, o combate à pobreza é matéria obrigatória. Se não se conjuga abertamente a incoerência de haver pobreza, privações, fome e miséria quando o mundo produz mais riquezas do que já se tenha registrado, há sempre a opção de olhar pelo prisma da eficiência – pobreza gera ineficiências, pois limita o consumo, impõe obstáculos ao pleno desenvolvimento das capacidades humanas e, em consequência, provoca perdas de produtividade e prejudica o crescimento econômico. O combate à pobreza, nesse sentido, exigiria a busca de equidade, em termos de igualar oportunidades entre aqueles favorecidos pela sorte e as pessoas em desvantagem, devido a circunstâncias que lhes fogem ao controle. Apenas nesses termos, o desenvolvimento poderia ocorrer.

Sejam razões econômicas, sejam sociais ou morais, o debate sobre pobreza é denso e a inclusão produtiva enquanto estratégia suscita muitas questões. Mas, desses elementos que emergem na discussão proposta, uma preocupação constante são as possibilidades que, de fato, essa estratégia consegue sustentar não como paliativo no alívio da pobreza, mas como propulsora de integração social, em um sentido mais amplo – de inserção econômica, de sociabilização e de, como todo ser humano deseja, proteção contra as incertezas e riscos da vida. O tão propalado efeito transformacional que ela reivindica sobrevive ao teste dos desafios da ordem econômica e social vigentes? Já de antemão, é forçoso evitar qualquer equívoco de que se tenha decifrado tal enigma. A verdade é que, em meio ao que se parece um mar de certezas sobre os alcances da inclusão produtiva, fica um convite a avançar nas discussões, observar mais aprofundadamente as implicações desse modelo amplamente difundido de festejo ao potencial do indivíduo e crença na possibilidade de que irá o sistema produtivo ceder espaço para novos atores.

O trabalho está estruturado de forma a contemplar o que se elegeram como elementos norteadores da discussão – a proposta de análise da estratégia para garantir

acesso a oportunidades de ocupação e renda considera, como indissociáveis, o desenvolvimento, o mundo do trabalho e a proteção social.

O capítulo primeiro situa a discussão da pobreza no campo teórico. Revelam-se formas diversas de se entender a pobreza, que resultam em distintas estratégias e políticas adotadas. Apesar da diversidade de enfoques, o elemento central é o entendimento da pobreza como fenômeno multidimensional, de trato complexo e que envolve tanto a esfera das necessidades materiais quanto as imateriais. A erradicação da pobreza vincula-se a concepções mais integradoras do desenvolvimento, tema do segundo capítulo, que evidencia como a noção de desenvolvimento perde o exclusivismo do crescimento econômico e passa a incorporar fatores qualitativos, como acesso da população a bens e serviços básicos e igualdade de oportunidades para potencializar as capacidades do indivíduo. A concepção de desenvolvimento social reivindica a equidade e justiça social como atributos indispensáveis do desenvolvimento e tem, na figura do indivíduo, o elemento propulsor da mudança e da garantia do bem viver. O terceiro capítulo analisa os moldes do enfrentamento da pobreza no Brasil da década de 1990. Em meio à crise econômica, mudanças políticas, reformas do Estado, a fome e a pobreza exigem definição de políticas públicas. A ajuda financeira, sob a forma de diversos auxílios sociais, embasa a ação estatal. Ao mesmo tempo, a geração de trabalho e renda surge como fundamental no enfrentamento da pobreza. Mas também se observam outras questões, análogas e intervenientes, como o insignificante crescimento econômico e a explosão do desemprego. As políticas de empregos são fortemente amparadas na concepção de que qualificação profissional é uma arma para a reinserção de trabalhadores desempregados no mercado de trabalho.

O capítulo quarto evidencia que a pobreza, no início do século XXI, segue como uma questão social premente. Notam-se um momento de continuidade da política econômica da década anterior, seguido por mudanças na orientação das políticas públicas em favor de maior ênfase sobre as questões sociais, em relação aos objetivos econômicos. Importantes ganhos na área social são registrados, porém a focalização continua norteando o desenho de programas sociais. O gasto social cresce de modo considerável, embora ainda aquém das necessidades. A qualificação profissional se afirma como meio de inserção produtiva, mas as políticas de trabalho incorporam também o setor informal. A inclusão produtiva adquire maior clareza institucional como estratégia de combate à pobreza e à pobreza extrema, revelando-se em um conjunto de

ações voltadas para o fim de gerar ocupação e renda. Discute-se o contexto de consolidação da estratégia de inclusão produtiva, sua estruturação, os avanços que representa e os primeiros resultados oficiais. Além disso, debatem-se os desafios impostos pelas mudanças no mundo do trabalho e no papel do Estado e quão isso afeta a integralidade do ser humano e a força do trabalho como elemento aglutinador e porta de acesso a direitos fundamentais. Conclui-se que a capacidade de inclusão gerar integração sobretudo de grupos marginais e vulneráveis à sociedade depende também do direcionamento do Estado para garantir acesso a bens públicos e a expansão e preservação de um sistema minimamente completo e abrangente de proteção social.

CAPÍTULO I

A POBREZA COMO QUESTÃO SOCIAL

Duas mudanças importantes que se processaram na forma como a sociedade percebe a pobreza são dignas de nota e passaram a influenciar, de modo decisivo, a ação de instituições e atores políticos e sociais – sua desnaturalização, com um crescente inconformismo diante de condições de vida muito precárias de parte expressiva da população mundial, e seu agravamento, que acabou impondo a necessidade de definir estratégias globais e políticas públicas para enfrentá-la. Se, por um lado, a pobreza perdeu o *status* de flagelo natural da humanidade, a lógica dos mercados criou um impasse – a consolidação de um sistema respaldado na livre iniciativa desenfreada resultou no aumento da riqueza material e do bem-estar dela provenientes, mas não os generalizou; ao contrário, aprofundou a pobreza e ainda malogrou os esquemas tradicionais de socorro aos desvalidos.

Não é exagero assumir que a pobreza contemporânea configura-se como uma questão dramatizada pela exacerbação dos preceitos liberais das economias de mercado e seus conseqüentes efeitos deletérios – a acumulação de capital e o progresso técnico possibilitaram ganhos de produtividade e de produção em escala, com aumento das riquezas, do consumo e do bem-estar; a ineficiência se dá pela repartição desigual desses benefícios. Em nome da competição, da eficiência e do crescimento econômica, recursos (pessoas e regiões) considerados pouco produtivos ou ineficientes foram descartados, postos de trabalho foram solapados, ganhos do trabalho foram dilapidados em favor do aumento dos ganhos do capital. A vida dos que tradicionalmente estiveram às margens do sistema econômico piorou, enquanto a de muitos até então inseridos se degradou.

Tais fatos povoaram o início do século XX e só foram derrotados por volta de meados do século, sob as condições específicas do pós Segunda Guerra Mundial. Contudo, já nos anos 1970, ressurgiram com notável força e poder de convencimento, infiltrando-se na política e no sistema econômico. Na verdade, as concepções de livre

iniciativa e comércio não foram extirpadas do pensamento e das crenças das sociedades. Sua lógica está bastante enraizada nas transformações que revolucionaram o mundo na Renascença; transformações estas que resultaram da conjunção de importantes fatos: um longo e intenso processo de desenvolvimento do pensamento científico, as reformas na religião e o progresso técnico.

É preciso lembrar que os avanços nas ciências e as ideias iluministas de liberdades e livre iniciativa têm muito a dizer sobre o modo de pensar e agir e a forma de organizar produção e sociedade legados pela idade moderna. A ciência e o progresso prometeram libertar o ser humano do jugo de uma ética do sofrimento e da condenação e conduzi-lo às veredas da felicidade. Contudo, se a liberdade foi prodigalizada, os indivíduos tornaram-se auto responsáveis pelas condições propícias ao usufruto dos prazeres terrenos. Acreditava-se que o mundo era regido por leis naturais e imutáveis que, uma vez descobertas, possibilitariam regularidade e previsibilidade, características altamente valorizadas pela ciência moderna. Sendo a ciência encarregada dessa empresa, aos esforços individuais eram creditados o sucesso de cada um. Evidentemente, as transformações no campo da religião sustentaram a nova ética, da prosperidade e abundância.

Nos séculos XVI e XVII, a humanidade vivenciou um de seus períodos de mais drásticas mudanças, que alteraram a percepção do mundo e as estruturas do pensamento que viriam a caracterizar a idade moderna. Até 1500, a visão de mundo dominante era uma visão orgânica, de interdependência entre pessoas, natureza e espírito. Aristóteles e a Igreja Católica respondiam pela ordem do mundo e lógica e fé se entrelaçavam na compreensão da vida. A Revolução Científica mudou radicalmente os conceitos medievais. Copérnico retirou do ser humano o *status* de centro da criação divina. Galileu inaugurou a abordagem empírica e o uso da linguagem matemática para formular leis da natureza. Descartes acreditava firmemente no conhecimento científico como método incontestável para compreender o universo material, visto essencialmente como uma máquina, destituído de propósito, vida ou espiritualidade, funcionando segundo leis mecânicas. Com Bacon, o objetivo da ciência passou a ser o domínio sobre a natureza segundo a vontade humana. Newton desenvolveu uma completa formulação matemática da concepção mecanicista da natureza, pois acreditava que leis fixas e imutáveis regiam o mundo (CAPRA, 1989). No século XVIII, o mecanicismo newtoniano difundiu-se, dominando as ciências sociais, no século XIX. Locke, crendo

ser a sociedade guiada por leis da natureza semelhantes às que guiam o mundo físico, trouxe as concepções do mundo mecânico para a ordem social (SANTOS, 1998).

A Revolução Científica inaugurou um período de florescimento da humanidade, liberta das amarras de concepções que a tornavam suscetível ao capricho de deuses e ao império de preceitos que limitavam o conhecimento e restringiam as condições de vida da maior parcela da população. Seu surgimento abriu caminho para a expansão e diversificação do conhecimento e para descobertas sem precedentes na história da humanidade – na agricultura, no campo das tecnologias, nas ciências médicas, dentre outros. No entanto, ao se dispor contra o jugo de divindades e organizações religiosas que dominavam pelo medo, pela culpa e intimidação, a ciência moderna acabou por criar um outro tipo de determinismo, o científico. A intenção de enquadrar as ciências sociais em leis físicas também levou à compartimentalização do conhecimento e, mais gravemente, à formulação de teorias baseadas na racionalização do comportamento humano, preocupadas com questões técnicas, quantificáveis e com a eficiência.

Um novo mundo surgiu a partir das principais revoluções que se desdobraram nos séculos XVIII e XIX, afeito ao progresso, à racionalidade e à riqueza. Enquanto a estrutura medieval mostrava-se arcaica e obsoleta, tanto pela sua baixa produtividade, sobretudo a agrícola, quanto pela estrutura aristocrática de poder, os partidários e entusiastas do Iluminismo apregoavam uma estrutura respaldada no conhecimento, na técnica e no individualismo liberal. Ao lado disso, libertar o ser humano do tradicionalismo, da ignorância e da superstição medievais era matéria crucial na rota de uma civilização “esclarecida”, avançada e feliz. As atividades comerciais e manufatureiras tinham um papel irrefutável nesse processo. De fato, na Grã-Bretanha, o reino mais bem-sucedido da Europa de então, elas prosperavam abundantemente. Inclusive a agricultura inglesa, ao contrário da época, encontrava-se em uma rota de desenvolvimento, cuja estrutura, ainda que de propriedade extremamente concentrada, compunha-se pela presença de arrendatários que eram empresários agrícolas donos de empreendimentos comerciais médios utilizando trabalhador contratado. Mesmo com a presença de pequenos proprietários, camponeses e outros, nas atividades agrícolas inglesas predominavam o fazendeiro empreendedor e os proletários rurais. O florescimento das atividades econômicas eram incrementados pelo apoio das ciências, em causa na busca de soluções para os problemas na esfera produtiva (HOBSBAWN, 2010).

No campo da religião, a reforma protestante questionou os dogmas católicos e proporcionou uma perfeita aderência entre as novas religiões e a prosperidade material da classe burguesa. Na política, o enfraquecimento do poder da Igreja e da aristocracia acompanhou-se de uma presença maior e mais decisiva de setores ligados ao comércio e à indústria. Tratava-se não apenas de uma nova racionalidade, como também de uma nova ética, de exaltação ao empenho individual e ao sucesso econômico, consagrando a parcimônia, a aplicação diligente de recursos na multiplicação dos ganhos, o cuidado com o dinheiro e o amor ao trabalho como os meios racionalmente justos e eficazes para se garantir uma vida próspera e feliz. Logicamente muitos foram às margens do deleite das benesses capitalistas e a pobreza asseverou-se, mais que apenas como um problema contingencial, como uma questão fundada na organização do sistema econômico e social.

I.1 – A POBREZA, ORDEM NATURAL, DESORDEM SOCIAL

Max Webber é imprescindível para entender o capitalismo. Não apenas porque explicou como a reforma protestante serviu de esteio para a expansão do sistema econômico, mas também analisou o que chamou de espírito do capitalismo moderno, que estava assentado na valorização da conduta frugal e laboriosa e da prosperidade constante. Ganhar dinheiro sempre e mais – tal se tornou o princípio das sociedades capitalistas, acima do ócio e dos prazeres. Ainda que aparentemente irracional, em primeira vista, essa ética é compreensível à luz das ideias protestantes sobre Deus e os seres humanos. O não fazer é condenável, o descanso pertence ao mundo de além; os indivíduos sobre a terra têm desígnios que devem cumprir. Os seres humanos possuem obrigações, as quais relacionam-se a habilidades profissionais que são dotados, sejam elas ligadas ao trabalho ou ao capital, que devem ser postas em prática; é o dever de cada um. Weber (2004) afirma que tal é a ética capitalista e os ganhos monetários provenientes do exercício das habilidades profissionais são, nessa lógica, aceitáveis e legais.

Efetivamente condenável em termos morais era, nomeadamente, o descanso sobre a posse, o gozo da riqueza com sua consequência de ócio e prazer carnal, mas antes de tudo o abandono da aspiração a uma vida “santa”. E é só porque traz consigo o perigo desse relaxamento que ter posses é reprovável. [...] Ócio e prazer, não; só serve a *ação*, o agir conforme a vontade de Deus inequivocamente revelada a fim de aumentar sua glória. A *perda de tempo* é, assim, o primeiro e em princípio o mais grave de todos os pecados. Nosso tempo de vida é infinitamente curto e precioso para “consolidar” a própria vocação (WEBER, 2004, p. 143).

A riqueza, os interesses privados, os ganhos econômicos não são censuráveis. Ao contrário, o indivíduo zeloso no desempenho de sua vocação tem na prosperidade material a recompensa de sua virtude, pois, se Deus

... indica a um dos seus uma oportunidade de lucro, é que ele tem lá suas intenções ao fazer isso. Logo, o cristão de fé tem que seguir esse chamado e aproveitar a oportunidade. [...] A riqueza é reprovável precisamente e somente como tentação de abandonar-se ao ócio, à preguiça e ao pecaminoso gozo da vida, e a ambição de riqueza somente o é quando o que se pretende é poder viver mais tarde sem preocupação e prazerosamente. Quando porém ela advém enquanto desempenho do dever vocacional, ela é não só moralmente lícita, mas até mesmo um mandamento (WEBER, 2004, p. 148).

O lucro, antes condenado, tornou-se o condutor da bonança e bem-estar, atestados da graça dos eleitos divinos. O sofrimento terreno não teria lugar entre os agraciados e a felicidade pertenceria ao agora. Os méritos pessoais são destacados como o motor para um futuro próspero, dependendo de cada indivíduo o esforço e a perseverança necessários ao sucesso. Homens de bem, corajosos desbravadores em uma sociedade próspera e feliz, lançar-se-iam em empresas bem-sucedidas; benefícios para si e para os tíbios não empreendedores, que teriam oportunidades de viver do seu trabalho.

Essa sociedade moderna separou os indivíduos pelas suas posições no sistema produtivo e condições de existência material; louva-se o empreendedor, cujo rigor da auto disciplina e práticas arrojadas eram recompensados pelo justo excedente das atividades econômicas que sustentavam a sociedade. A ética individualista da prosperidade, que reverenciava o sucesso econômico como mérito pessoal, amparada na religião e na política, justificou uma estrutura que promovia o aumento das desigualdades entre ricos e pobres e a piora das condições de vida desses últimos, não raro empobrecidos ao nível da miséria. A ausência de freios éticos à usura e à acumulação, a exaltação ao trabalho constante e à responsabilidade individual de cada um tornaram abonáveis o desequilíbrio na distribuição das posses e da riqueza, ao

mesmo tempo em que condenava a desocupação e a mendicância. No entanto, o que ocorreu, com o florescimento do capitalismo moderno da revolução industrial inglesa foi a constituição de uma massa de pessoas aptas ao trabalho que não conseguiam extrair, unicamente das suas atividades laborais, o necessário ao sustento familiar.

Essas modificações alteraram tanto a natureza dos problemas enfrentados pela humanidade, quanto os meios de solucioná-los. Por um longo período, a pobreza esteve associada à figura dos indivíduos invalidados para o trabalho – doentes, idosos, deficientes físicos, órfãos, cuidados pelas ordens religiosas, pelas famílias e pelas pessoas caridosas. Com o progresso técnico e econômico, uma nova ordem se instaura, assente na exploração do trabalho assalariado em prol do aumento dos privilégios de empresários e comerciantes abastados. O trabalhador válido, aquele indivíduo digno que tradicionalmente se mantinha pelas próprias capacidades laborais, encontrou-se sem alternativas e sujeito à compressão dos seus ganhos, vivenciando a deterioração do seu nível de vida. A valorização do capital, a urbanização, o trabalho fabril, o aumento da população e os problemas de abastecimento e carestia dos preços dos alimentos tornaram a sobrevivência muito mais difícil de ser garantida. Os trabalhadores válidos, carentes e envergonhados, engrossaram as fileiras da pobreza, que aumentou consideravelmente. Os esquemas usuais de proteções, associados a vínculos territoriais, sentidos de reconhecimento e ações caritativas mostraram-se insuficientes (CASTEL, 1998). As raízes e a profundidade da pobreza tornaram-na um desafio a demandar novos entendimentos e novas estratégias.

Castel (1998) ensina que, para se elaborar um diagnóstico consistente sobre a forma como a sociedade define e enfrenta suas questões, é imprescindível ver o que a história conta, olhar para o passado, porque dele provêm as lições que precisam ser aprendidas para lidar com o presente. O autor é enfático sobre esse ponto. Ele observa que a pobreza, enquanto questão social, é uma construção das transformações ocorridas na Europa entre fins do século XVIII e o século XIX. Enquanto os necessitados se resumiam a indivíduos incapacitados para prover seu próprio sustento, mas enraizados em uma comunidade por meio do pertencimento, o problema pôde ser equacionado pela sociabilidade primária, cujos esquemas de dependência e interdependência tradicionais amparavam aqueles cuja existência e proteção estivessem ameaçadas.

Veja-se, na Idade Média, a existência dos pobres era tanto controlável quanto indispensável à paz da consciência cristã, afinal, eram o repositório da caridade dos

corações de bem. Mollat (1989) afirma que a figura do pobre surgiu na Idade Média, associada essencialmente à luta pela sobrevivência. De um modo geral, a pobreza se caracterizava pelas carências nutricionais decorrentes da má alimentação – o pobre era desnutrido, suscetível a doenças e provável candidato a uma curta existência. Essa configuração perdurou até o século XVI e as ordens religiosas tinham um papel central no alívio a pobreza. No entanto, já no século XIV, a Europa foi abalada por uma série de perturbações. Entre 1378 e 1383 ocorreram vários motins, cujos participantes não se identificavam estritamente com o pobre tradicional, acabrunhado pela sua condição de indigência, humilhação, impotência e deficiência física. Surgia uma nova figura, o pobre laborioso, o trabalhador cujos ganhos eram insuficientes e para os quais a caridade cristã não se aplicava.

... pobres válidos, trabalhadores, ganhando um salário insuficiente e precário, dignos, apesar da vergonha que sentiam. A pobreza destes últimos se revela quando eles eram atingidos por uma provação ou uma calamidade. Mas as obras de caridade eram incapazes de resolver todos os problemas. Além disso, os tempos haviam mudado. A bonança que sucedera à Peste suscitara cobiças. A pobreza laboriosa tornou-se reivindicadora (MOLLAT, 1989, p. 207).

Essa é uma diferença crítica em relação ao período medieval, onde as instituições caritativas, em grande parte ligadas a ordens religiosas, compunham um sistema consistente de auxílio aos pobres. A pobreza era identificada com aqueles grupos de indivíduos ou indivíduos sem condições de trabalhar para suprirem suas necessidades básicas; tratavam-se de idosos indigentes, crianças órfãs, cegos, paráliticos, dentre outros, que estavam isentos da obrigação de trabalhar e eram os clientes em potencial da assistência. Já aqueles capazes de trabalhar e que não trabalhavam estavam em situação distinta da dos assistidos, sendo denominados indigentes válidos. Uma outra categoria distinguia-se pela condição do estrangeiro ou forasteiro que não podia beneficiar-se da proteção por não pertencer ao grupo local definido geograficamente e era designado por vagabundo, isto é, o desfilhado por excelência. Nos séculos XVI e XVII, a escalada da pobreza foi, em grande medida, impulsionada pelas mudanças demográficas e econômicas que afetaram as zonas rurais de modo peculiar e que sinalizavam as transformações impostas pela economia de mercado. A Europa já vinha enfrentando um desequilíbrio nos seus padrões conhecidos

de abastecimento e fomes, população e produção, preços e salários, que só se agravou. À expansão da mendicância respondeu um movimento de criminalização da vadiagem, com a criação de reformatórios e asilos como forma de controle social do contingente de mendigos pela via do confinamento dos pobres (CASTEL, 1998; GEREMEK, 1995).

O sistema capitalista alterou drasticamente os tradicionais laços sociais, a estrutura demográfica e econômica, afetando diretamente o fenômeno da pobreza, que passou a configurar-se enquanto questão social. A produção fabril, a urbanização, o crescimento populacional, a mobilidade geográfica, a criação de um mercado de trabalho, o assalariamento, tudo isso dramatizou a pobreza porque veio acompanhada de uma piora generalizada das condições de vida da população.

Durante séculos, a sociedade ocidental amparara-se em um esquema engendrado pela sociabilidade primária que permitiu proteger o indivíduo ou isolá-lo do convívio social e evitar a quebra de coesão da sociedade, não por bondade, mas pelo interesse comum do grupo, a exemplo da sociedade camponesa medieval, que possuía um conjunto de regras não escritas, nem reguladas, mas exercidas por todos (a figura do vassalo que se submetia ao senhor feudal por causa da questão de dependência e interdependência tradicionais). Em sistema de pertencimento comunitário, ameaças à existência e proteção do indivíduo podiam ser minimizadas pela potencialização da sociabilidade primária. Se a desfiliação se apresentava como um risco, a sociedade intervinha para evitar a ruptura da estrutura existente de forma a agregar novamente esse indivíduo desestabilizado e assegurar que este mantivesse relações familiares ou recebesse uma solidariedade natural da comunidade a que pertencia (“família-providência” e a “generosidade necessária”) (CASTEL, 1998).

De acordo com o autor, por causa do afrouxamento da sociabilidade primária e da complexidade crescente da estrutura da sociedade, surgiu o social-assistencial cujo objetivo era suprir, de maneira organizada e especializada, as carências da sociabilidade primária e afastar os riscos de desfiliação por ele acarretados. O social-assistencial apresentava algumas características formais, pois, tratava-se de uma construção de práticas protetoras e integradoras e que, mais tarde, resultaram de uma intervenção da sociedade sobre si mesma, desenvolvendo estruturas cada vez mais complexas e sofisticadas, assim caracterizadas: construção de práticas protetoras e integradoras, pautadas por estruturas de atendimento assistencial complexas; especialização e profissionalização, com a formação de um quadro de “funcionários” do social;

tecnicização, onde se criou um protocolo de atendimento com conhecimentos e perícia específicos que atendem a critérios e tecnicidade determinados; localização, com a vinculação do atendimento a um território geográfico específico; e separação entre os que eram atendidos e aqueles que eram rejeitados, por meio dos critérios de pertencimento comunitário e de inaptidão para o trabalho.

A perspectiva da assistência social presente no cristianismo do Ocidente (mas também em atitudes populares de caridade ligadas à proximidade social ou a um sentido religioso mais geral do que necessariamente o Cristianismo), desde a Idade Média, tinha uma preocupação em administrar racionalmente a pobreza, pois tinha na caridade uma virtude e na pobreza um valor. A partir da Reforma e da Renascença, com a assistência social assumindo um caráter laico e racional, a passagem da administração da assistência social da Igreja para as autoridades laicas foi feita sem rupturas, sendo mais bem caracterizada como uma continuidade. Além disso, a Igreja já realizava o gerenciamento da assistência social de forma racional e organizada. Havia pela Igreja a diferenciação entre “bons pobres” e “maus pobres”, pois os pobres precisavam mostrar humildade e incapacidade de trabalho para não serem suspeitos de “maus pobres”, o que era um critério relativamente comum em todas as sociedades. Definia-se, então, uma complexa categorização entre os necessitados de assistência, assim composta: os simuladores de invalidez, aqueles preocupados em despertar a piedade; os pobres envergonhados, uma desclassificação social decorrente do desenvolvimento de uma sociedade urbana, composta por indigentes que já haviam ocupado um lugar de destaque na sociedade mas que se arruinaram, consideravam-se pessoas diferenciadas e não aceitavam recorrer ao trabalho braçal para se sustentar; os mendigos válidos, por vezes identificados como o vagabundos, que haviam aumentado muito com a expansão demográfica e o desenvolvimento das cidades; os vagabundos, deixados na esfera da competência da polícia devido ao seu comportamento inadequado; e os inválidos, ou seja, idosos, viúvas, órfãos, deficientes (CASTEL, 1998).

De acordo com Townsend (2006), há muito a pobreza preocupa a humanidade. A Inglaterra elisabetana promulgara várias leis para regular e manter os pobres, com o início dos trabalhos do primeiro corpo de “Comissários para os Pobres”, em 1630. No final do século XVIII, governantes e burgueses viram-se obrigados a enfrentar o problema da pobreza, explicitamente em relação às necessidades dos pobres e sua renda. Anteriormente à revolução inglesa, em parte da Europa, poderes locais já haviam

desenvolvido esquemas de ajuda aos pobres. A economia industrial e o assalariamento, contudo, redefiniram os problemas de estimar e regular os valores dos auxílios recebidos pelos pobres. Os custos de manutenção das instituições e dos seus reclusos tinham sido um motivo de preocupação para os grupos dominantes e foram incorporados na formulação de um novo regime de gestão dos pobres, a partir de 1834, na Grã-Bretanha. O princípio de “menos elegibilidade” desempenhou um papel crucial no pensamento tanto de políticos quanto de investigadores científicos. O alívio podia ser *“limitado e fornecido na forma de pão e outros benefícios em espécie, às vezes em dinheiro, ou uma mistura de ambos, especialmente para os pobres não-institucionalizados; os benefícios para atender à necessidade dependiam da percepção de quão merecedores eram os pobres”* (tradução livre).

Na Inglaterra, entre a segunda metade do século XVII e a primeira metade do século XIX, a sociedade havia resistido à mercantilização do trabalho, em reação ao sistema capitalista, atrasando sua instauração como sistema social. Com efeito, o mercado de trabalho foi apenas a terceira das mercadorias fictícias do capitalismo, posterior à mercantilização da terra e do dinheiro. Houve avanços e recuos em relação à criação do mercado de trabalho, assim como seus impactos na sociedade. Primeiramente, em 1662, o *Act of Settlements* estabelecia a vinculação do trabalhador a sua paróquia, restringindo assim sua mobilidade física. Em 1795, essa lei foi revista e as regras da servidão paroquial foram abrandadas, representando um possível avanço em direção à criação de um mercado de trabalho. No entanto, no mesmo ano, surgiu a *Speenhamland Law*, conhecida como “direito de viver”, que agia em sentido oposto, garantindo uma renda mínima aos trabalhadores de acordo com o preço dos cereais ao complementar os seus proventos de acordo com uma tabela. Apesar de haver obrigação de se trabalhar não havia incentivo para uma boa produtividade dos trabalhadores, uma vez que sua renda seria sempre a mesma, salvo se os empregadores pagassem mais do que a renda mínima estipulada pela tabela, o que era raríssimo. Ao contrário, os salários pagos eram baixíssimos, pois se sabia que em todo caso o Estado garantiria a subsistência dos trabalhadores. Em consequência dessa lei, a produtividade e os salários caíram a níveis baixíssimos, generalizando a recorrência à assistência. A miséria da classe trabalhadora levou a uma renovação ainda maior do mesmo princípio, ampliando a assistência, o que intensificou as consequências negativas dessa prática como em um

ciclo vicioso. De fato, foi um considerável entrave ao estabelecimento do mercado de trabalho (POLANYI, 2000).

Nas palavras do autor, “*a tentativa de criar uma ordem capitalista sem um mercado de trabalho falhara redondamente*” (p.92). A ordem social capitalista só conseguiu se estabelecer após a *Poor Law Reform*, de 1834, que aboliu o “direito de viver” e rompeu com as obstruções ao mercado de trabalho. Os resultados foram devastadores para os mais necessitados, as consequências foram cruéis e torturantes. A renda média do trabalho aumentou com o funcionamento do mercado de trabalho, porém, surgia uma nova ameaça: a vulnerabilidade dos trabalhadores em relação ao mercado. Para remediar o novo problema outras iniciativas foram tomadas no sentido de restringir o livre funcionamento do mercado de trabalho, como leis fabris e legislações sociais. Somado a isso, o surgimento da movimentação política dos trabalhadores revelava o conflito com a autorregulação do sistema. Somente em 1870, com a permissão do funcionamento dos sindicatos, a situação dos trabalhadores começou a melhorar. Pode-se imaginar que, caso a associação entre os trabalhadores não tivesse sido proibida pelas *Anti Combinations Laws*, a *Speenhamland* poderia ter tido efeitos positivos sobre os salários.

Assim, consoante com a criação de um mercado de trabalho, em um contexto de predomínio das ideias liberais da livre iniciativa desenfreada e de remoção de proteções, as condições de vida da população pioraram, tornando-a mais vulnerável em face dos mercados – favoreceu o capital e trouxe efeitos deletérios para a classe trabalhadora. No contexto das transformações do século XIX, a pobreza começou a ganhar relevância científica e intelectual. A massa empobrecida tinha crescido, diversificara-se e o expediente da caridade tornara-se insuficiente para enfrentar o problema. Se o sistema econômico impunha a definição de limites estritos à assistência, a fim de coibir o que considerava ócio e indolência e empurrar a população para o trabalho fabril, as remunerações praticadas não substituíram integralmente as formas de assistir os mais pobres. Os salários eram insuficientes e a miséria, elevada.

Com as liberdades de que gozavam as empresas na elaboração de contratos de trabalho e um sistema de parca assistência, tal foi a deterioração das condições de vida dos trabalhadores e tal aumento do contingente de necessitados vagando sem destino que foram necessárias medidas para conter esses efeitos negativos. Os trabalhos sobre pobreza tornaram-se essenciais não apenas para atender o imperativo da racionalização

da assistência social, como também passaram a refletir uma realidade que se tornara crítica.

A liberdade e o individualismo triunfantes comportam uma face sombria: a individualidade negativa de todos aqueles que se encontram sem vínculos e sem suportes, privados de qualquer proteção e de qualquer reconhecimento. O Estado social foi construído como uma resposta a tal situação. Acreditou poder esconjurar-lhe os riscos, tecendo, em torno da relação de trabalho, sólidos sistemas de garantias (CASTEL, 1998, p. 45).

Criou-se a noção de que um sistema liberal puro seria impraticável sem que houvesse custos sociais pesados que recairiam sobre os mais vulneráveis. Contudo, há um novo agravante – além dos marginalizados tradicionais, os desvalidos e os incapacitados para o trabalho, a precariedade atinge também os assalariados. A intervenção estatal resultou em uma rede protetora expandida aos trabalhadores sujeitos a contratos de trabalho firmados sob os ditames do mercado (CASTEL, 1998).

Para o autor, essa é uma grande lição extraída desse período: mercados são incapazes de resolver conflitos distributivos, não se interessam em inserir os excluídos e suas liberdades desenfreadas degradam sobremaneira as condições de vida dos operários. Só foi possível reduzir as vulnerabilidades das massas e proporcionar-lhes condições de vida mais dignas quando direitos foram atrelados à condição salarial. Apesar de se condenar e proibir a mendicância, pouco a pouco ficou evidente que nem todos eram culpados por não trabalhar, o que foi forçando a necessidade de incorporar os válidos à assistência social. O desemprego involuntário delineou-se como um complicador da questão social, com a adição de novos integrantes à legião dos desafortunados – aqueles miseráveis que não tinham trabalho e até mesmo os trabalhadores miseráveis.

I.2 – ABORDAGENS CONTEMPORÂNEAS DA POBREZA

Até o final do século XIX, o debate em torno da pobreza trazia questionamentos acerca de sua origem. A questão era se este fenômeno estaria relacionado a aspectos individuais, cujos motivadores teriam raízes éticas, morais e de atitude (resumidamente,

as disposições pessoais para melhorar de vida), ou se decorria de questões estruturais, ligadas ao desenvolvimento econômico. Inicialmente, a moralidade sustentou o debate e as condições de vida precárias foram atribuídas à “*falta de atitudes, de responsabilidade e de ética individual por parte da população mais pobre*” (MARTINI, 2009). Em outras palavras, a pobreza seria consequência das ações de cada um (ou a falta delas); se o indivíduo não se esforçasse o suficiente, sua recompensa seria a penúria. Posteriormente surgiu uma abordagem alternativa, de cunho estrutural, segundo a qual o modelo de desenvolvimento vigente não era capaz de promover bem-estar para todas as pessoas. As condições de produção e distribuição do sistema capitalista e a primazia dos mercados tornaram-se a segunda abordagem mais explicativa da pobreza.

Se a pobreza, há séculos, povoava as preocupações da sociedade, o capitalismo modificou o cerne da questão. Townsend (2006) enfatiza que, com o Iluminismo e os modernos Estados industriais, demandou-se maior racionalização do que as habituais sobre os métodos de definição da pobreza e as formas de aliviá-la. A profissionalização da assistência social de que fala Castel (1998) é uma decorrência tanto do aumento e variabilidade dos indigentes quanto do maior apelo do sistema econômico capitalista. Mas este não foi o único efeito. Os esforços que se passaram a empreender em pesquisas científicas é um outro desdobramento consequente.

... governos e administradores se tornaram preocupados com a definição das necessidades mínimas dos presos institucionais e dos pobres fora das instituições. Eles procuraram justificação para suas decisões em investigações científicas independentes. O trabalho inicial de nutricionistas, na Alemanha, Estados Unidos e Grã-Bretanha abordaram tais questões. Na Alemanha, por exemplo, houve o trabalho de Kuczynski & Zuntz (veja Leibfried, 1982; Hoffmann & Leibfried, 1980; Leibfried & Tennstedt, 1985). Nos Estados Unidos, a obra histórica de Aronson (1984) também revelou a poderosa influência dos nutricionistas. A escala e variedade de nutrientes para manter a vida tornou-se uma importante área de investigação pública. Uma nova etapa dos trabalhos sobre a pobreza, de cunho relativamente científico, havia chegado (TOWNSEND, 2006, tradução livre).

A questão passou a gravitar em torno do que se considerava pobreza e quais seriam, em decorrência, as formas de combatê-la. A verdade é que não existe um consenso sobre a definição de pobreza e tampouco nenhuma abordagem se isenta de críticas ou dificuldades operacionais. Dimensionar pobreza, estabelecer seus contornos, mensurá-la, eleger o que é essencial e projetar os impactos de uma ou outra alternativa não é tarefa fácil. Trata-se de uma temática complexa, que não escapa a um forte

conteúdo apelativo, expressa questões éticas e morais em algum nível (sejam disposições ou indisposições pessoais, sejam situações moralmente aceitáveis ou não), tem laços estreitos com o sistema econômico e sofre influências políticas também.

Desde os anos 1880, afirma Townsend (2006), três concepções alternativas de pobreza passaram a respaldar os trabalhos nesse campo – subsistência, necessidades básicas e privações relativas. As ideias de subsistência enraizaram-se na Grã-Bretanha, em dois momentos, e espalharam-se pelo mundo. Primeiro, no trabalho dos nutricionistas, nos dois últimos decênios do século XIX, que substituíram a noção de necessidade dos pobres em termos de quantidades de pão ou trigo, das antigas leis dos pobres, pela noção de insuficiência para atender as necessidades mínimas à manutenção física, entendida em termos de alimento, aluguel, vestuário, dentre outros. Mais tarde, no período da Segunda Guerra Mundial, no relatório de Sir William Beveridge, cuja interpretação de subsistência influenciou os sistemas de seguro social e assistência social adotados no período do pós-guerra, inclusive agências internacionais como o Banco Mundial.

Ao final da década de 1970, a concepção de subsistência passou a ser criticada pelo seu entendimento restrito de necessidades humanas, associadas estritamente a necessidades físicas, em despeito das necessidades sociais. Essencialmente, as necessidades básicas passaram a ser abordadas a partir de dois grupos – as necessidades de consumo privado (alimentação, vestuário e residência) e as de serviços essenciais (saneamento básico, acesso a água potável, saúde e educação, dentre outros). Martini (2009) destaca que as necessidades básicas trouxeram consigo uma dimensão universal, de domínio de toda a humanidade, de direitos inerentes à existência humana. Outro atributo importante é que elas são quantificáveis, podem ser expressas em termos monetários e se relacionam intimamente com a renda. Embora não sejam essas características suficientes e existam fortes críticas ao uso da renda como um parâmetro, a quantificação é um recurso essencial na delimitação do problema da pobreza e determinação de estratégias de combate – os números que expressam a pobreza no mundo ou em dadas localidades podem ter um forte impacto apelativo e imprimir caráter emergencial ao debate; o conjunto das necessidades essenciais pode ser expresso sob a forma de uma quantia monetária específica para subsidiá-lo. Mais ainda, abrem-se precedentes para questionar o *status* da economia – a produção de bens necessários e as formas de acesso e, o que é mais delicado, quando a questão não é o produzir mas sim a

distribuição dos bens. E ainda que respeitem a um conjunto especificado de itens, elas dão margem a adaptações, respeitando peculiaridades sociais e culturais, regionais e internacionais. As necessidades básicas representaram um avanço significativo no dimensionamento da pobreza.

Essa abordagem interpreta as necessidades humanas como necessidades físicas – alimentação, abrigo e vestuário – e necessidades sociais – as pessoas não são simplesmente organismos individuais que exigem a substituição de fontes de energia. Eles são seres sociais com papéis a desempenhar enquanto trabalhadores, cidadãos, pais, parceiros, vizinhos e amigos (Lister, 1990). Além disso, não são simplesmente consumidores de mercadorias, mas sim produtores desses bens, são coletivamente interdependentes. Tais necessidades são universais, não particulares das sociedades industriais ricas (TOWNSEND, 2006, tradução livre).

Não se pode esquecer que a concepção de necessidades básicas respaldou-se na ação de organismos internacionais, sobretudo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), ao mesmo tempo ampliando o debate sobre pobreza para a esfera global e pondo em xeque a estrutura do sistema econômico, ao enfatizar as dimensões sociais das necessidades humanas como premissa para todos os povos, sejam nos países ricos ou pobres. A discussão sobre crescimento econômico e desenvolvimento, que será abordada mais à frente, foi um desdobramento inevitável, posto não ser possível ignorar os desequilíbrios regionais e entre nações no predomínio do poder político e da acumulação financeira.

Rocha (2006) salienta que a abordagem de necessidades básicas ultrapassa os critérios eminentemente nutricionais e incorpora outras dimensões às necessidades humanas que não exclusivamente alimentares, tais como educação, saneamento e habitação. Descortina-se um leque mais amplo de possibilidades, adaptável à realidade de cada país, como seria a necessidade de letramento em países com altas taxas de analfabetismo, o que seria diferente de um país com taxas elevadas de alfabetização. Assim, enfatiza Townsend (2006), sob um exame minucioso, as necessidades básicas não são inflexíveis ou imutáveis; mesmo as necessidades físicas podem alterar-se, dado distintos contextos de progresso econômico e disposições sociais, que interferem no nível de preços e na dieta básica de uma sociedade. As necessidades básicas são afetadas, pois, pelo ambiente social e são culturalmente definidas. Ainda que haja um elenco de necessidades materiais indispensáveis, no que tange à sobrevivência, elas não são fixas tampouco invariáveis – por exemplo, a alimentação amolda-se conforme

hábitos socioculturais e custos econômicos específicos. Por isso, em lugar do uso da categoria pobreza absoluta, mais vale defini-la como extrema ou grave.

Nesse caso, a pobreza expressa-se também em termos relativos. Se é verdade que se podem definir numerários com relação à situação dos pobres – quantidade necessária de calorias diárias, valores monetários para suprir o consumo de uma determinada cesta de bens, ela igualmente se revela em face dos padrões socialmente definidos. É o que esclarece Martini (2009, p.9): a concepção de pobreza relativa relaciona-se à sua natureza, ou seja, consideram-se os contextos sociais ligados a cada realidade, o padrão médio da população. Sendo assim, a pobreza deriva da privação de *“um determinado conjunto de bens cuja posse é comum de acordo com o padrão de vida de sua sociedade”*. Essa mesma linha é defendida por Rocha (2008, p. 11), para quem a pobreza se define enquanto a insatisfação de um mínimo vital de necessidades; assim, *“a pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social”*.

Os mais pobres estão sujeitos a múltiplas privações – de bens materiais básicos, de recursos fundamentais como saúde e educação, bem como de participação social e política. Townsend (2006) expressa uma profunda preocupação quanto às pessoas que sofrem privações em relação a uma linha de consumo de alimentos adequada à sobrevivência. Pelo que seja que se chame – extremamente pobre, muito pobre, severamente pobre, indigente, aponta, aqueles que estão abaixo da linha de pobreza tendem a gastar uma grande proporção dos seus rendimentos em alimentos, muitas vezes sem satisfazer os requisitos mínimos de energia e nutrientes. As privações que sofrem um indivíduo, sobretudo na infância, afetam-no de forma a comprometer seu futuro e mesmo da sua posteridade – o baixo consumo de energia, por exemplo, torna as pessoas mais suscetíveis a doenças; afeta o desenvolvimento das capacidades físicas e mental, prejudicando as disposições para o estudo, o trabalho, o planejamento em relação ao amanhã, minando as possibilidades do pobre assegurar melhor bem-estar para si e sua descendência.

Moore et al. (2008) explicam que, por definição, os pobres situam-se abaixo de uma linha de pobreza, seja essa definida em relação à renda, ao consumo ou a um conjunto de bens monetários e não monetários. Contudo, não existe um padrão homogeneizante que alça todos os pobres à mesma condição; existem diferentes

gradações de pobreza, quanto à sua profundidade e duração, podendo ocorrer níveis mais ou menos profundos de privações, por períodos mais amplos ou curtos de tempo, dependendo do contexto no qual estão inseridos. Os autores assinalam como um traço comum o fato de que, em qualquer escala que se defina, os mais pobres estarão sempre situados nas posições mais inferiores de uma categorização. Os extremamente pobres caracterizam-se por suas condições mais dramáticas de baixa renda, capacidades limitadas e exposição a vulnerabilidades, que vêm acompanhadas de uma sensação de impotência quanto à busca de soluções efetivas. A gravidade de sua condição é latente, pois enfrentam barreiras mais rígidas e mais difíceis de transpor, que os impediria de superar a pobreza, perpetuando-a em um ciclo vicioso transmitido como legado intergeracional.

Nutrição, saúde e educação, pois, são questões críticas em torno da pobreza, mas não são as únicas. Há várias dimensões envolvidas, além de carências materiais. Codes (2008) destaca que a pobreza afigura-se também como uma questão de garantia dos direitos de cidadania, a existência do indivíduo na esfera pública da sociedade, seus laços de pertencimento, a integração e participação em uma dada realidade. Tal assertiva remete necessariamente aos requisitos de equidade e justiça, ao reconhecimento de cada um como sujeito de direitos, interesses e necessidades autênticos. Muito embora seja um conceito fluido, com várias dimensões e inatingível plenamente, a cidadania funciona como um parâmetro consistente para medir o desenvolvimento de uma sociedade, no que pese o gozo senão pleno mas equitativo de direitos, liberdades e participação.

Ao se discutir os enfoques contemporâneos sobre a pobreza, torna-se matéria obrigatória referenciar a abordagem multidimensional, elaborada principalmente a partir do pensamento de Amartya Sen, que não acredita haver sentido na distinção entre pobreza absoluta e relativa. Para o autor, a pobreza está relacionada à privação de bens físicos ou das condições de os adquirir, mas não somente. Existem outros tipos de privações inerentes à condição de pobreza – participação nas decisões políticas, interações sociais, acesso ao legado cultural de uma sociedade (SEN, 1983). As contribuições de Sen reforçaram o enfoque da pobreza como questão de garantir acesso a bens essenciais, como alimentos e moradia, a serviços básicos, como saúde, educação e saneamento, e à cidadania, uma vez que enfatiza a pobreza como fenômeno

caracterizado também pela privação de direitos a uma vida ativa e participativa na comunidade, na vida social e política, além das tradicionais privações econômicas.

No entanto, embora se tenha assumido uma dimensão mais imaterial à pobreza, a mensuração configurou-se um fato inegável e necessário, tanto pelo imperativo de auferir dados representativos da realidade, que respaldaria a validação de ações e políticas públicas, quanto pela utilidade da objetivação na definição e viabilização de estratégias. Tanto quanto a pobreza passou a ser percebida como uma questão de múltiplos contextos e as prioridades tornavam-se influenciadas por desses distintos contextos, necessitava-se combatê-las em bases objetivas. Nesse sentido, a especificação da pobreza em face de valores monetários representou um avanço em matéria instrumental, ao mesmo tempo em que se constituiu um elemento restritivo. Inicialmente, mostrou-se um importante recurso metodológico para a definição de um público a ser atendido e dos critérios de seu atendimento – a renda é quantificável, portanto, pode ser amplamente operacionalizada. Contudo, não é uma medida incólume a indefinições. Os pobres podem ser tipificados quanto à privação de acesso a rendimentos suficientes para o consumo de bens materiais, a serviços essenciais e ao convívio social e não é impraticável definir valores monetários para suprir tais privações. No entanto, a própria noção de privações pode ser indefinida e significar uma amplitude de elementos, conforme os contextos socioeconômicos e culturais dos quais se partem. A definição de uma medida de renda, então, pode ser uma tarefa hercúlea porque, novamente, os valores em termos de bens e serviços básicos que deve expressar não são fixos ou invariáveis. Além disso, a determinação desses mesmos valores não se isenta de alguma dose de idiossincrasias e arbitrariedades (TOWNSEND, 2006; ROCHA, 2008). É bem verdade que o campo da nutrição tenha dado uma medida aceitável em termos de calorias necessárias como base para a definição de linhas de pobreza, mas a forma como uma dieta se define é bastante variável e envolve questões econômicas, geográficas e mesmo culturais. O atendimento de outras necessidades também podem incorrer em faixas muito amplas de relativizações; por exemplo, renda necessária para obter veículos ou planos privados de assistência médica, dependendo da existência de sistemas públicos de saúde e transporte. O pobre, tanto em termos absolutos quanto relativos, pode ser uma categoria bastante abstrata para quantificar e comparar.

Martini (2009) discute as dificuldades em torno do conceito de pobreza e critica tanto as concepções de pobreza absoluta quanto de pobreza relativa, enfatizando que, quando se associa a concepção de bem-estar à posse de bens, desconsidera-se a diversidade da individualidade humana. Por outro lado, quando não se considera “*a capacidade individual de fazer escolhas e tomar decisões referentes à vida*”, exclui-se da discussão sobre o bem-estar a questão da liberdade. Além disso, ambas consideram apenas o padrão ocidental predominante na definição das necessidades humanas.

A definição de parâmetros quantificáveis, e renda e linha de pobreza aí se incluem, foi (e continua sendo) decisiva para que se esboçasse um quadro mais realístico e impactante da pobreza, fortalecendo o discurso em favor da busca de soluções e subsidiando a implementação de políticas públicas e ações nesse intuito. Tal objetivação pode ser entendida como um ponto indispensável, mas não suplanta os elementos subjetivos do debate. Ora, mesmo a renda, salienta Milanovic (2007), não pode ser encarada apenas como um meio para adquirir mais bens e serviços; os rendimentos percebidos por cada um representa, também, a forma como a sociedade reconhece e valoriza os indivíduos; é “*uma expressão social de seu próprio valor*”. Assim, “*grandes diferenças de renda, especialmente se injustificadas, afetarão a percepção de cada um sobre si próprio e sua autoestima, isto porque a renda dos outros entra em nossa própria função utilidade*” (tradução livre).

As desigualdades presentes em uma sociedade afetam a pobreza. Os pobres, pela própria natureza das privações a que estão submetidos, podem ser impedidos de superar sua condição por si próprios – alimentação deficiente, condições sanitárias insalubres, falta de cuidados médicos, educação precária, privação de lazer e informações, ao mesmo tempo em que caracterizam ambientes pobres, contribuem para que estes se perpetuem. O avanço dos estudos nutricionais demonstraram que dietas inadequadas prejudicam o desenvolvimento humano, desde a fase intrauterina, comprometendo as condições físicas, emocionais e o intelecto; o desempenho individual é afetado. Nesse sentido, é pouco factível que os pobres, enquanto grupo, escapem da pobreza tão só pelos seus próprios meios. Se uma sociedade organiza-se em bases muito desequilibradas, com distinções muito fortes na distribuição da riqueza, sua estrutura impedirá a superação da pobreza. Esse argumento é retratado por Moore et al. (2008), ao enfatizarem que as múltiplas privações, incluindo bens materiais e marginalidade sociopolítica, agem cumulativamente para manter os mais pobres na pobreza, pois

limitam sua capacidade de atuar nas esferas econômicas, sociais e políticas. Os autores destacam que tanto experiências concretas, como doenças evitáveis, violência doméstica e intempéries ambientais, quanto fatores estruturais, como crescimento econômico com exclusão social, afetam a vida de pessoas e grupos submetidos à pobreza multidimensional, sendo esses últimos responsáveis por tornar a pobreza persistente, aprisionando o indivíduo e os filhos que venha a ter à condição de pobre.

Privações materiais e de serviços essenciais como água tratada, assistência médica e educação se entrelaçam como poderosos ativos no aniquilamento físico e mental, bem como nas disposições para traçar e perseguir projetos de vida – o desenvolvimento de habilidades e capacidades pessoais e o acesso a facilidades, bem como a capacidade de utilizá-las em proveito de objetivos particulares, podem ser severamente comprometidos. Os mais pobres partem de bases mais frágeis e enfrentam uma probabilidade muito elevada de vegetar em uma espécie de obscurantismo socioeconômico – educação deficiente, informação incompleta ou desinformação, experiências sociais, políticas e culturais limitadas reduzem a possibilidade de mobilidade e ascensão social, afetam várias esferas da existência – família, comunidade, trabalho, associações, dentre outros.

Milanovic (2007) realça que uma distribuição desigual da renda, notadamente se muito pronunciada, afeta os sentimentos de justiça e a autoestima das pessoas e, em decorrência, seu próprio bem-estar. Mesmo se admitindo que o bem-estar aumenta em função de aumentos da renda, ele aumenta menos do que se todos recebessem igualmente. Isto porque as pessoas frequentemente comparam a si mesmas com seus pares, aquelas pessoas que passaram a enxergar como seus iguais dentro de grupos distintos e cujas situações estão sempre comparando com as suas. Essa noção de grupos de pares é um elemento chave na argumentação do autor, que a vê como uma conformação primordial dos Estados-nação, da própria existência em sociedade. Nessas condições, a percepção da desigualdade como ponto relevante da discussão sobre pobreza somente se invalidaria diante da inexistência de grupos de pares, o que equivaleria à inexistência de convívio social.

As desigualdades agravam a pobreza, não apenas porque promovem uma piora relativa do bem-estar das pessoas, no tocante à percepção de injustiça em face de diferenças muito grandes de condições de vida entre pessoas que coexistem em uma sociedade. As desigualdades impedem que os indivíduos acessem oportunidades reais

de efetivamente superar a pobreza, condenando-os a uma existência de privações que se alastra à sua descendência. Condições precárias de saúde, saneamento, educação, lazer e convívio social torna os pobres tanto mais vulneráveis a riscos de vida, de doenças e deficiências, quanto concorrem para atrofiar o desenvolvimento das capacidades humanas.

Muitos fatores, pois, não apenas levam à pobreza como mantêm o indivíduo pobre. Moore et al. (2008) afirmam que, tanto experiências concretas, como doenças, catástrofes e violência doméstica, quanto processos intangíveis, como crescimento econômico, exclusão social e má governança, operam como mantenedores da pobreza. A questão é que não apenas existem meios e situações que levam à pobreza, mas também existem mecanismos e condições que a perpetuam e a sustentam como realidade aparentemente insuperável. Torna-se fundamental atacar tanto a pobreza em si, sobretudo enquanto condição crônica, e os mecanismos de deflagração da pobreza quanto os meios e situações que mantêm a pobreza, impedindo sua superação. Nesse sentido, as desigualdades sociais, a concentração de poder e de recursos econômicos, a má distribuição de renda e riquezas assumem papel relevante na discussão como elementos palpáveis na propagação da pobreza e no bloqueio às vias de fuga. Apesar de que numerosos estudos pelo mundo atestam o peso nefasto das concentrações e desigualdades características das economias de mercado, o peso maior no debate global recai sobre a problemática do crescimento econômico como agravante da pobreza.

De fato, há um celeiro de casos no mundo evidenciando uma estreita relação entre baixo crescimento e pobreza, caso em que países da África subsaariana são emblemáticos. No entanto, embora o teor dos debates tenha se ampliado desde a década de 1960, quando se preconizou crescimento zero, com a consagração das concepções de desenvolvimento inclusivo a partir dos anos 1990, com fortes críticas ambientais e sociais, observa-se um reforço considerável de posições em prol do incremento das atividades econômicas como remédio contra a pobreza, sobretudo por parte de organismos internacionais e governos de países subdesenvolvidos, sem que se inclua na equação alternativas contundentes para os dilemas ambientais e de desigualdades crescentes.

Veja-se, com a escalada do ambientalismo como objeto do campo científico e preocupação internacional, nos anos 1950, o debate sobre sistemas produtivos, pobreza e degradação ambiental foram surgindo como um campo consistente de pesquisas e

militância. No entanto, observa-se uma tomada de posições não raro antagônicas e extremas. Os trabalhos do Clube de Roma, uma organização de pesquisadores preocupada com questões globais, formada em 1968, tinham resultado na publicação, em 1972, do documento intitulado *The Limits to Growth*, pregando o futuro colapso da sociedade industrial, dadas as pressões ecológicas exercidas pelo crescimento populacional e do consumo e a intensificação no uso dos recursos naturais disponíveis. O Clube de Roma advogou a tese de impor limites ao crescimento e foi bastante criticado pela posição considerada extrema, sobretudo por parte dos países que tentavam alavancar processos de industrialização. Muitos alegavam que os países ricos, já desenvolvidos, estariam tentando bloquear o acesso dos países pobres aos caminhos do desenvolvimento.

A Conferência de Estocolmo, promovida pelas Nações Unidas em 1972, erigiu o conceito de desenvolvimento sustentável e também criticou o padrão ocidental de desenvolvimento econômico. O canadense Maurice Strong que, em 1973, introduziu o conceito de ecodesenvolvimento, posteriormente desenvolvido pelo economista polonês Ignacy Sachs, que passou a advogar sistematicamente o conceito que seria de suma importância para inter-relacionar os problemas ambientais às questões da pobreza. Sachs combateu tanto a tradicional oposição entre crescimento econômico e meio ambiente quanto o conservadorismo excludente da dimensão social, defendendo uma discussão mais ampla que incluísse além da prudência ecológica e viabilidade econômica, a equidade social e a dimensão política. A problemática não se resumiria em ser o crescimento econômico exacerbado ou lento, em os sistemas sociais pressionarem o ambiente ou estarem os sistemas naturais sobrecarregados. Analogamente, prossegue, a solução não se restringiria tão só em liquidar ou alavancar o crescimento econômico, reduzir quantitativamente a população ou criar áreas de conservação dos recursos naturais. Forçosamente soluções eficientes demandariam a combinação das múltiplas dimensões. (BRÜSEKE, 1995; SACHS, 1996).

A eficiência, por sua vez, é um conceito que, para Sachs (1996), deveria ser revisado e ampliado ao sistema como um todo, avaliando os diversos aspectos e não apenas os critérios econômicos. Nesse sentido, a medida da eficiência deveria envolver, mais que a vertente econômica, eficiente, outras dimensões, onde são elevados os índices de ineficiência.

Fala-se muito em eficiência, porém o atual sistema econômico é, obviamente, ineficiente no que diz respeito ao desperdício de recursos importantes, principalmente o recurso humano. Jacques de Brandt, um especialista em economia industrial, chega a afirmar que é fantástico o sistema não levar em conta o fato de que se marginaliza milhões de pessoas. Talvez seja o desperdício mais grave, porque é um desperdício totalmente irrecuperável; as vidas humanas não se estocam, elas fluem (SACHS, 1996, p. 6).

Aliás, o apego estrito à eficiência puramente econômica é uma das principais críticas aos modelos de crescimento econômico, pois, ainda que o aumento das atividades produtivas seja aceito como necessário no combate à pobreza, ele, isoladamente, não assegura o sucesso da empreitada. McKay (2008) defende que o crescimento por si só não é necessariamente suficiente à superação da pobreza. Embora muitos considerem o crescimento como a força motriz da erradicação da pobreza, é essencial atentar para o padrão distributivo do crescimento, dito que o crescimento, de fato, permite a redução da pobreza, mas a proporção desta queda relaciona-se à forma como o processo se corporifica, o que é passível de variações a cada caso, pelo que seus efeitos sobre os pobres são bastante variáveis, não um dado regular. Com efeito, em países cujas economias são frágeis ou que convivem com níveis elevados de desigualdades, a relação entre crescimento e redução da pobreza pode ser proporcionalmente menor, inclusive, com registros empíricos associando o crescimento a aumento de pobreza. Nessas nações, é significativo o desafio de empreender processos mais distributivos, pois sociedades mais igualitárias, a experiência o comprova, potencialmente geram maiores benefícios para os mais pobres. Moore et al. (2008) reforça a importância dos padrões distributivos, enfatizando que, ainda que o crescimento promova redução da pobreza, a distribuição dos benefícios do crescimento reflete o padrão e a qualidade do processo, que está intimamente relacionado ao ambiente político e às políticas de crescimento. É perfeitamente possível buscar padrões de crescimento que aumentem consideravelmente a demanda pelo trabalho dos mais pobres, criem demanda pelos serviços e bens que produzem, além de se aumentar os recursos investidos em serviços públicos pró-pobres, para aumentar o capital humano e a proteção social para reduzir os riscos que os pobres enfrentam, permitindo-lhes gozar mais plenamente os frutos da expansão da economia.

A medida do sucesso do crescimento está intimamente relacionada ao dilema distributivo. Isto porque, de um lado, a redução da pobreza pode ser inferior à proporção do crescimento econômico, quando não se alteram os padrões distributivos, resultando

em um aumento dos rendimentos dos mais pobres inferior ao incremento da riqueza global, o que contribui para manter uma sociedade desigual. De outro lado, é necessário considerar a natureza desse crescimento. Crescimento é importante, mas não pode ser tratado como um fim em si mesmo; seus resultados finais não podem ser almejados como objetivo último, tampouco se deve assumir que automaticamente converter-se-á em benefícios sociais. O crescimento econômico é, pois, não um fim em si mesmo, mas um meio para outros fins, fornecendo recursos essenciais para sua realização, gerando benefícios necessários e suficientes, que são amplamente compartilhados. O crescimento, McKay é incisivo, precisa ser inclusivo. O Estado, mediante despesas públicas, regulação do mercado de trabalho, políticas de distribuição, pode potencializar esses impactos. No entanto, essa não é uma questão simples.

I. 3 –POBREZA E DESIGUALDADES

Os economistas há muito se debruçaram sobre o enigma do que seria a felicidade da sociedade e quais os caminhos para alcançá-la. No campo da teoria econômica sobre bem-estar, inegavelmente o utilitarismo destaca-se como corrente dominante, que exerceu prolongada influência tanto em termos de pensamento científico quanto em formulação de políticas. Essencialmente conceberam bem-estar social como a soma do bem-estar de todos os indivíduos de uma sociedade, que se comportariam como um racional maximizador de utilidades.

A discussão, portanto, conduz a um inevitável embate com a corrente utilitarista, fortemente influenciada pela condição de Pareto, situação em que a melhora do bem-estar de um indivíduo implica em piora do bem-estar de outro.

Em síntese, o utilitarismo concebe o bem-estar social como a soma das utilidades individuais. Partindo dessa perspectiva, os utilitaristas afirmam que é possível tomar decisões avaliando seus impactos no bem-estar geral, a partir da comparação das utilidades dos diferentes indivíduos. Vários autores questionaram tal postura, conhecida como a “velha” escola do Bem-estar social, afirmando não ser possível comparações

interpessoais de utilidade. Lionel Robbins, na década de 1930, demonstrou tal impossibilidade ao lembrar o caráter subjetivo da satisfação e, portanto, a inviabilidade de investigação científica utilizando medidas cardinais de utilidade, por tratar-se de aspectos não observáveis. Robbins, então, concluiu que as políticas “*não encontram nenhuma justificativa em qualquer doutrina econômica científica*” (BELTRAME & MATTOS, 2014). Seja possível ou não o ordenamento e a comparação de utilidades, essa perspectiva torna estéril uma política de bem-estar social, posto que o bem-estar se dá a partir da satisfação pessoal de necessidades, segundo uma disposição individual de utilidades.

Amartya Sen destacou a inconsistência dessa abordagem, pois, impedia-se o uso de comparações interpessoais de utilidade, o que só podia conduzir a análise do bem-estar social a um enigma sem solução. Esse foi o desafio da chamada “Nova Escola do Bem-Estar”. Inicialmente, adotou-se o “*critério de Pareto como único critério de avaliação de melhoramento social*”, que logo se mostrou bastante limitado para avaliações de bem-estar social, uma vez que desconsiderava os conflitos em torno de questões distributivas. Duas alternativas foram propostas – os “critérios compensatórios” (que propunham pagamentos compensatórios aos prejudicados), de autores como Kaldor e Samuelson, e uma função de bem-estar social, mais tarde conhecida como função de Bem-Estar Social de Bergson-Samuelson, mais popularizada. Segundo os autores, “*a ideia era chegar a uma função de bem-estar social a partir das decisões individuais, no entanto, apesar de se manter o conceito de utilidade como principal argumento dessa função, utilidade passou a estar associada apenas a escolhas individuais e não mais a intensidades cardinais relativas a estados mentais individuais*” (BELTRAME & MATTOS, 2014, p. 5).

Beltrame & Mattos (2014) destacam a contribuição de Amartya Sen, a partir das suas críticas ao denominado teorema da Impossibilidade, de Kenneth Arrow, e sua construção teórica em torno da escolha social. Os autores explicam que Sen criticou a vertente da função de bem-estar social, afirmando que ela prescindia de ampla base informacional, não recorria a comparações interpessoais de utilidade nem considerava informações não referentes à utilidade. Essa abordagem serviu de base para o welfarismo, cujo enfoque vincula a função de bem-estar social às utilidades individuais.

Nessas primeiras discussões sobre bem-estar, indivíduos e utilidades, Kenneth Arrow destacou-se como o ideólogo da teoria da Escolha Social. Seu trabalho *Social*

Choice and Individual Values, de 1963, primariamente dedicado à Economia do Bem-Estar, na prática, imprimiu rigor científico à escolha social. Arrow comunga do método da função de bem-estar social e suas implicações – welfarismo, ordinalismo, impossibilidade de comparações interpessoais de utilidade e regra de Pareto. Ou seja, as utilidades seriam ordenadas pelos indivíduos segundo seu grau de satisfação, mas não permitiriam estabelecer comparações sociais ou garantir a melhoria da sociedade como um todo. Entretanto, enquanto Bergson-Samuelson associavam o valor social às escolhas individuais, Arrow associou-o às escolhas sociais.

Ou seja, enquanto para Bergson-Samuelson, o ‘valor social’ significa tão somente o respeito aos valores individuais, sem a preocupação explícita com relação às características do processo de agregação das preferências individuais, em Arrow ‘valor social’ corresponde às regras ou procedimento de escolha social. Estas devem, no seu entender, entre outras coisas, garantir a vinculação democrática entre a escolha social e os valores individuais (BELTRAME & MATTOS, 2014, p. 6).

Arrow (1963) preocupou-se em adaptar a função de bem-estar social individual a um contexto democrático. A democracia assumiu papel decisivo na sua análise, em oposição a regimes ditatoriais, onde o tirano ignoraria as preferências individuais na tomada de decisões. Existiriam dois métodos pelos quais as escolhas sociais podem ser feitas – o voto (no contexto político) e o mecanismo de mercado (nas decisões econômicas); estas seriam as formas de amalgamar as várias preferências individuais para fazer as escolhas sociais. Adicionalmente, todos os indivíduos são considerados racionais os estados sociais configuravam-se como objetos de escolha.¹

Arrow considerou o sistema de voto como a melhor forma de representar a maioria das preferências individuais – se a maioria dos indivíduos prefere uma alternativa x a y , então x representa a escolha da sociedade. Mas estabeleceu critérios, ou axiomas, que definiriam sua função de bem-estar social – o princípio de Pareto, domínio ilimitado e completo, transitividade, independência entre alternativas irrelevantes e não

¹ Arrow (1963) define o estado social como uma descrição completa das quantidades de mercadorias nas mãos de cada indivíduo, de trabalho necessário de cada indivíduo, de recursos produtivos utilizados nas atividades produtivas e de atividades coletivas. Ele assume também que cada indivíduo na comunidade tem uma ordenação definitiva de todos os estados sociais concebíveis, em termos de sua conveniência. Ele esclarece que não assume que as atitudes dos indivíduos para com os estados sociais são determinadas exclusivamente pelo quanto de benefícios podem obter, mas sim que os indivíduos ordenam os estados sociais segundo normas que julgam relevantes.

ditadura.² Acontece que Arrow concluiu ser impossível satisfazer a todos os critérios ao mesmo tempo, donde surgiu o famoso Teorema da Impossibilidade de Arrow (BELTRAME & MATTOS, 2014).

Para Arrow, a função de bem-estar social deveria representar a preferência da maioria dos indivíduos de uma sociedade no processo de escolha social; ou seja, deveria ambientar-se em um contexto democrático. Todavia, ao concluir pela impossibilidade de satisfazer todas as condições necessárias, tornou a democracia incompatível com a escolha social. Tal conclusão, descreveu Sen, foi “*devastadora*’, já que aparentemente frustraria a possibilidade da construção de sistemas democráticos de decisão social que tomassem por base as preferências individuais”. Isto gerou “*um clima de pessimismo entre os teóricos do Bem-estar e da Escolha Social*”. É nesse contexto que Sen aceita o desafio de “*repensar as bases da Teoria da Escolha Social*” (BELTRAME & MATTOS, 2014, p.8).

Os autores destacam que Sen inicialmente tentou achar uma solução para esse dilema, mas depois abandonou tal empresa e dedicou-se a demonstrar os equívocos da construção de Arrow, que residiam na adoção da condição de Pareto e da racionalidade na escolha social e no uso de uma base informacional muito restrita. Atacando cada um desses critérios, Sen defende que seria necessário ampliar a base de informações utilizadas, reintroduzir a possibilidade de comparações interpessoais de utilidade e incluir outras informações que não as exclusivamente relativas à utilidade. Afirma, ainda, que princípios éticos que foram gradativamente abandonados pela economia deveriam ser retomados.

Sobre a regra de Pareto, Sen argumenta ser ela incompatível com o princípio da liberdade individual porque ela não garante espaço para que os indivíduos decidam livremente, independente das preferências dos demais membros da sociedade. Ele assumidamente opta pela liberdade individual em detrimento do ótimo paretiano. Acerca da racionalidade na escolha social, que deve ser completa segundo a construção

² Em linhas gerais, domínio ilimitado significa que qualquer ordenação de preferências individuais é possível e que essa ordenação representa as escolhas sociais; interdependência das alternativas irrelevantes significa que se x é preferível a y , então se uma outra alternativa se move na ordenação de preferências x continua sendo preferível a y ; transitividade significa que se x é preferível a y e y é preferível a z , então x é preferível a z ; não ditadura significa que as preferências de um único indivíduo não podem representar as preferências da sociedade; e condição de Pareto significa que se um indivíduo prefere x a y e os demais também o fazem, então o mesmo se aplica à sociedade (BELTRAME & MATTOS, 2014). Para maior detalhamento, consultar o referido trabalho.

de Arrow, Sen afirma ser irracional exigir que a escolha social derive de uma racionalidade completa – em face de duas alternativas, é preferível optar por uma alternativa, mesmo sem a certeza de ser ela a melhor alternativa, do que não optar por alguma delas; isso sim seria irracional.³ A crítica à base informacional restrita foi decisiva para a trajetória que Sen viria assumir – a impossibilidade residia justamente no uso de informações apenas referentes à utilidade (especificamente o ordenamento de preferências individuais) e de regras democráticas mínimas de escolha social. Sob uma base informacional tão restrita, a escolha social racional estaria, de fato, impossibilitada. Em resposta, Sen amplia a base de informações e recorre a comparações interpessoais para determinar o bem-estar social – nesse momento, Sen introduz as noções de justiça social e liberdade, resultando na sua abordagem das capacidades; a equidade na distribuição de atributos indispensáveis à ampliação das “oportunidades reais” deveria ser o norte a distinguir um estado social de outro no processo de escolha social. O essencial em um estado social deveria ser a igualdade possibilitada aos indivíduos no desenvolvimento de seu potencial para realizar o que julgam importante” (BELTRAME & MATTOS, 2014).

A abordagem capacitatória de Sen está intimamente relacionada ao conceito de igualdade de oportunidades. Roemer & Trannoy (2013) analisam o desenvolvimento da teoria da igualdade, que também representou um esforço para substituir a igualdade de resultados pela igualdade de oportunidades. A filosofia forneceu importantes contribuições, pois contestou a perspectiva welfarista de igualitarismo como igualdade de utilidades. Os filósofos políticos questionam se seria esse tipo de igualdade eticamente desejável, uma vez que as escolhas, ou preferências, e os resultados alcançados dependiam tanto de condições de responsabilidade do indivíduo quanto de condições para as quais ele não tinha qualquer controle, como por exemplo, o ambiente no qual nasceu.

A filosofia política passou a intervir no debate da ciência econômica, que até então se circunscrevia ao esforço estatístico de medir a desigualdade. Os filósofos alertaram que existiam alguns tipos de desigualdade eticamente censuráveis e que era necessário fazer uma distinção entre o moralmente aceitável e o inaceitável; se essa

³ Para ilustrar o conflito entre otimização e liberdade individual, Sen utiliza o exemplo da leitura da obra *O amante de Lady Chatterley*; para ilustrar a irracionalidade da exigência de completude, usa paradoxo do asno de Buridan, ambos muito bem sintetizados por Beltrame & Mattos (op. cit.).

distinção fosse ignorada pelos economistas, então eles poderiam estar medindo coisas eticamente irrelevantes.⁴

Vários autores se propuseram discutir a efetividade da equalização de oportunidades. Arthur Jensen e Richard Herrnstein, no início da década de 1970, afirmaram que o principal motivo da desigualdade seria o diferencial de inteligência (QI) e concluíram que seria ilusório tentar equalizar a distribuição de renda por meio da igualdade de oportunidades. Houve reações a esse argumento, dentre elas o economista Samuel Bowles que sustentou que a principal causa da desigualdade de renda era a desigualdade de oportunidades e não fatores hereditários. Mas, até então, a preocupação dos economistas era principalmente definir boas medidas de desigualdade. John Rawls viria a ser um divisor de águas na literatura sobre desigualdade (ROEMER & TRANNOY, 2013).

Professor de filosofia política em Havard, o filósofo John Rawls tornou-se notório pela sua concepção de justiça como equidade. Em *The Theory of Justice*, ele clarifica que seu objetivo primário foi descrever de forma convincente os direitos básicos e liberdades e sua prioridade. Ao integrar tal descrição a uma compreensão de igualdade democrática, desenvolveu o princípio de igualdade justa de oportunidades e o princípio da diferença. Já no prefácio da primeira edição, de 1971, Rawls (1999) esclarece seu intento:

Meu objetivo era trabalhar uma concepção de justiça que fornecesse uma alternativa razoavelmente sistemática ao utilitarismo, que, de uma forma ou de outra, há muito tempo dominou a tradição anglo-saxônica do pensamento político. A principal razão para querer encontrar tal alternativa é, na minha concepção, a fragilidade da doutrina utilitarista como base para as instituições da democracia constitucional. Em particular, não acredito que o utilitarismo pode fornecer uma explicação satisfatória para os direitos básicos e liberdades dos cidadãos como pessoas livres e iguais, uma exigência de importância absolutamente primordial para a análise das instituições democráticas (RAWLS, 1999, p. 21).

A obra de Rawls, como ele próprio adverte, é extensa e complexa. Sua análise exige cuidados, como o próprio autor alerta – é possível cometer equívocos quanto ao entendimento de sua teoria, caso se fragmente seu estudo. Em termos gerais, Rawls (1999) entende justiça como “a primeira virtude das instituições sociais” e que qualquer

⁴ Roemer & Trannoy (op. cit.) afirmam que essa distinção talvez seja a principal contribuição do pensamento filosófico igualitário dos últimos quarenta anos.

lei ou instituição, por mais eficiente e bem estruturada que seja, deve ser extirpada se for injusta. Nota-se um claro questionamento quanto ao *status* do “bem maior”; sob a ótica da justiça, sustenta, o bem-estar de uns tantos não justifica a perda de liberdade de uns poucos. Em uma sociedade justa, a inviolabilidade das pessoas atribuída pela justiça deve ser preservada. Também enfatiza: os direitos garantidos pela justiça não estão sujeitos a barganhas políticas ou cálculos de interesses sociais. Uma injustiça só seria tolerável se necessária para evitar uma injustiça ainda maior.

Rawls não somente desenvolveu uma crítica sistemática ao utilitarismo, atacando com acuidade várias de suas concepções que demonstrou serem frágeis, como avançou no debate e apresentou uma alternativa coerente aos princípios utilitaristas como balizadores da escolha social, que é sua teoria da justiça. Nela, Rawls intentou construir um conceito de justiça que fosse generalista e mais abstrato que a teoria contratualista, segundo a qual o consenso se daria em torno dos princípios de justiça. A escolha desses princípios pressupõe racionalidade e moralidade – os indivíduos nela envolvidos são seres livres e racionais, com seus próprios interesses, que cooperam em conjunto na escolha dos princípios que nortearão as regras sociais, a atribuição de encargos e a divisão de benefícios; esses indivíduos partem de uma situação original em que desconhecem atributos naturais que, por derivarem do acaso e da sorte, seriam moralmente arbitrários.

Para que a escolha desses princípios seja justa, isto é, igual para todos, não permitindo qualquer tipo de vantagem decorrente da casualidade ou das circunstâncias sociais, as escolhas partem de uma situação original de igualdade. A situação original significa que os indivíduos desconhecem sua posição na sociedade, seu *status* social, tampouco conhecem aspectos como sua sorte na distribuição de dons e habilidades naturais, sua inteligência e força; esse é o denominado véu de ignorância. Trata-se de uma situação essencialmente hipotética, reconhece, mas necessária à constituição do arcabouço de justiça como equidade. A teoria rawlsiana pressupõe também um contexto democrático de sociedade bem-ordenada, na qual todos acatam e seguem esses princípios socialmente definidos.

Roemer & Trannoy (2013) afirmam que o véu de ignorância ou posição original evitaria que os tomadores de decisão se utilizassem de informações moralmente arbitrárias, isto é, aquelas que detém em função de fatores não controláveis como as condições de nascimento. O véu de ignorância permitiria imparcialidade nas decisões

em favor da justa alocação dos bens primários; os princípios de justiça derivar-se-iam, então, da racionalidade e imparcialidade.

Embora advirta tratar-se de uma formulação provisória, Rawls (1999, p. 53) acredita que dois princípios de justiça seriam acordados na posição original,

Primeiro: cada pessoa deve ter igual direito ao mais amplo sistema de liberdades básicas iguais, compatível com um sistema de liberdades semelhante para os outros.
Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de modo que sejam (a) razoavelmente vantajosas para todos e (b) ligado a posições e cargos acessíveis a todos.

Esses princípios são aplicáveis às (duas) partes distintas da estrutura social – as liberdades básicas iguais e as desigualdades sociais e econômicas. Há um conjunto de liberdades básicas que são iguais para todos os indivíduos – liberdade política, de expressão, de consciência e pensamento, liberdade de opressão psicológica e agressão física, o direito de propriedade e liberdade pessoal da prisão arbitrária. Estas se referem ao primeiro princípio. O segundo princípio aplica-se tanto à distribuição de renda e riqueza quanto à ocupação de posições de autoridade e responsabilidade; ela deve ser vantajosa para todos. Não quer dizer que necessariamente haja uma distribuição igual de renda e riqueza, mas que todos devem ser beneficiados e as posições de autoridade e responsabilidade devem ser acessíveis a todos (RAWLS, 1999).

Dessa construção decorre o princípio da diferença⁵ – uma distribuição desigual é justificável quando ela visa beneficiar aqueles que estão em uma situação desfavorável em relação à sua posição original. Assim, garantir-se-ia a equidade na justa distribuição dos benefícios sociais e econômicos. A injustiça adviria de uma situação na qual as desigualdades não se prestassem ao benefício de todos.⁶ Ele supõe que os bens primários – bens que se presumem almejados por todo homem racional e necessários em qualquer plano de vida (os mais elementares seriam direitos, liberdades e oportunidades, renda e saúde) – são distribuídos pela estrutura básica da sociedade. Esses bens devem ser distribuídos de forma justa; e isso pressupõe admitir desigualdade

⁵ Rawls (1999) esclarece que o termo princípio *maximin* é mais amplamente utilizado por vários autores, em lugar de princípio da diferença. Zvirblis (2009, p. 78) sintetiza: “O termo *maximin* significa *maximin minorum*, isto é, garantir sempre aos menos favorecidos. Ou seja, garantir ao máximo quem estiver na pior posição... O princípio do *maximum minorum* enseja a prática da justiça social”.

⁶ Aqui, Rawls admite que esta concepção é extremamente vaga e requer interpretações.

na sua repartição unicamente quando esse desigual destina-se a favorecer aqueles que estão em desvantagem, promovendo, assim, uma distribuição equitativa. Esses argumentos sintetizam o conceito rawlsiano de justiça como equidade.

Em síntese, uma sociedade justa implica em equidade na distribuição dos valores sociais – pelo autor expressos como liberdade e oportunidades, renda e saúde e as bases sociais do auto respeito, o que permite a existência de desigualdade, desde que seja em benefício da sociedade como um todo, ou seja, garantir a todos oportunidades para realizar seus planos de vida.

O arcabouço teórico de Rawls é muito mais complexo. Até o final de *A Theory of Justice* ele faz aquilo que preveniu desde o prefácio – avança passo a passo. Ele também fez, nas duas edições posteriores, algumas reformulações, em parte defendendo em parte corrigindo seus argumentos em face de críticas à primeira edição. O aprofundamento no seu pensamento, embora instigante, foge ao escopo deste trabalho. Importante aqui é destacar o papel de Rawls nas contribuições da filosofia política a um debate dominado pelos economistas e centrado em questões quantificáveis.

Roemer & Trannoy (2013) afirmam que, dentre vários críticos à teoria de Rawls, Amartya Sen destacou-se por questionar a ênfase de Rawls nos bens primários. Sen teria acusado Rawls de “fetichismo”, pois, ao invés de concentrar-se especificamente em bens, deveria ter focado quais bens oferecer às pessoas para torna-las capazes de perseguir objetivos em torno de coisas que pessoalmente atribuem valor.

Sen definiu a capacidade pessoal como o conjunto de vetores de funcionamentos disponíveis ao indivíduo, defendendo a igualdade de capacidades. Assim, embora um homem rico fazendo greve de fome possa ter o mesmo (baixo) funcionamento que um homem pobre morrendo de fome, suas capacidades são muito diferentes. Embora não tenha ido tão longe ao ponto de afirmar que as utilidades deveriam ser equalizados, Sen definiu um novo conceito relacionando bens e bem-estar – funcionamentos... Para Sen, o componente oportunidade da teoria expressa-se não em termos reais de funcionamentos de uma pessoa, mas em termos dos funcionamentos disponíveis para ela, sua "capacidade" (ROEMER & TRANNOY, 2013, p.47).

Em conferência sobre valores humanos, proferida em Stanford, em 1979, Sen (1980) parte da questão “*equality of what?*” e centra sua abordagem na crítica a três visões de igualdade – a utilitarista, a welfarista e a rawlsiana. Denuncia as limitações de cada uma dessas abordagens, as quais essencialmente poder-se-ia sintetizar como a

seguir. O utilitarismo prioriza a maximização da soma total de utilidades individuais, independente da distribuição, mas requer a igualdade da utilidade marginal⁷ de todos; isso implicaria a igualdade de tratamento dos interesses de todos. Seus defensores alegam que essa atribuição igual de peso às utilidades garantiria o universalismo e evitaria discriminação injusta entre as pessoas com necessidades humanas igualmente urgentes (porque haveria um escalonamento de utilidades para lhes atribuir o devido peso).

Sen, porém, questiona se é possível identificar um conteúdo moral na utilidade. “*Mesmo se a utilidade fosse a única base importante, ainda restaria a questão de saber se o tamanho da utilidade marginal, independentemente da utilidade total de pessoa, é um índice adequado de relevância moral*” (SEN, 1980, p. 200). Sen retoma sua crítica de que é necessária uma base informacional mais ampla que apenas a utilidade. Mesmo que sob a ótica utilitarista, se aceitasse o predomínio de uma reivindicação por mais renda sobre o de uma reivindicação por maior utilidade marginal, ainda assim a abordagem não seria moralmente suficiente, porque seu entendimento de igualdade é limitado, a importância moral não reside exclusivamente na utilidade e, acima de tudo, o utilitarismo não se preocupa com questões distributivas senão no nível marginal.

O welfarismo é caracterizado como uma abordagem na qual a virtude de um estado de coisas pode ser julgada inteiramente pelo benefício das utilidades nesse estado – ela decorre do nível de utilidade da pessoa em maior desvantagem nesse estado. É o que ele denomina *leximin*.⁸ Contudo, é tão falho quanto o utilitarismo – enquanto esse despreza a força de uma demanda decorrente de uma certa desvantagem, aquele ignora reivindicações decorrentes da intensidade das necessidades; a ordenação decorrente da preferência pela igualdade de utilidade torna a abordagem insensível à amplitude dos ganhos e perdas potenciais de utilidades. Sen ataca o utilitarismo devido ao seu desprezo às desigualdades na distribuição de utilidade, e critica *leximin* por sua falta de interesse nas magnitudes de ganhos e perdas de utilidade. O ponto nevrálgico da relação entre utilidade e valor moral é que tanto o utilitarismo quanto o welfarismo são

⁷ Utilidade marginal entendida como o incremento individual de utilidade decorrente de uma unidade adicional.

⁸ O conceito de *leximin*, seguindo a tradição da teoria da escolha social, é uma formulação a partir da regra *maximin* (já referida anteriormente). Na prática, *leximin* pode ser visto como uma combinação do princípio de predomínio de uma distribuição de utilidade sobre outra (no sentido de que todos os elementos de uma distribuição são, pelo menos, tão elevados quanto seus correspondentes na outra), de Patrick Suppes, com o de preferência pela igualdade de utilidade, que atende ao requisito de que o conjunto de utilidades escolhido é superior ou pelo menos não inferior ao preterido (SEN, 1980).

limitados; e ainda que fosse possível uma combinação de ambos não se produziria um modelo satisfatório exatamente porque ambas as abordagens compartilham uma preocupação exclusiva com informações sobre utilidades (SEN, 1980).

Sobre a igualdade rawlsiana, como já exposto, Sen se opõe à ênfase de Rawls em bens primários, criticando-o por considerá-los vantagem, apenas por si mesmos, em lugar de considerar a relação entre as pessoas e os bens. Isso poderia levar a uma moralidade parcialmente deficiente. Atacando o princípio da diferença, ele questiona por que as pessoas deveriam fazer escolhas partindo de uma posição original de indiferença às alegrias e sofrimentos que particularmente têm relevância para cada um ou mesmo por que, considerando-se que as pessoas não são indiferentes, suas preocupações sobre essas alegrias e sofrimentos deveriam ser considerados moralmente irrelevantes. Bem ponderados seus argumentos, Sen se concentra em expor sua alternativa de igualdade concebida como igualdade de capacidades básicas, que pode ser entendida como uma extensão natural da preocupação de Rawls com bens primários, só que substituindo o foco dos bens para o que os bens podem fazer pelos seres humanos. Assim surge a abordagem das capacidades, em defesa da qual viria advogar nos anos subsequentes.

1.3.1 – Pobreza, capacidades e desenvolvimento

Amartya Sen e sua obra dispensam apresentação. O ganhador do Prêmio Nobel de Economia, em 1998, é, sem dúvida, presença obrigatória nas discussões sobre desenvolvimento, pobreza e desigualdades. Unanimidade quanto à amplitude de seus estudos, Sen é dono de uma produção vasta e matéria de numeráveis trabalhos científicos. Nessa seção, serão tratadas especificamente as ideias de Sen acerca do desenvolvimento, da pobreza e das desigualdades reunidas em *Desenvolvimento como Liberdade*.

Um ponto central na abordagem de Sen (2000, p. 17-23) é sua concepção de desenvolvimento como “*um processo integrado de expansão das liberdades substantivas*” das pessoas, que requer eliminar as fontes de privação do exercício dessas liberdades – “*pobreza e tirania, carência social sistemática, negligência dos serviços*

públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”. As liberdades substantivas traduzem-se em *liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora*. Tudo que impede as pessoas de exercer essas liberdades são formas de privação que devem ser removidas – a fome, desemprego, deficiências na provisão de serviços básicos como saúde e educação, insegurança econômica e carência de proteção social.

Sen defende as liberdades individuais substantivas como elemento constitutivo básico do desenvolvimento, isto é, seu fim último, ao mesmo tempo em que funciona como o principal meio para se atingir o desenvolvimento, o que ele chamou de papel instrumental. Uma sociedade exitosa é aquela que consegue expandir essas liberdades, que estão na raiz da iniciativa individual e da eficácia social. Nesse sentido, desenvolvimento não pode traduzir-se exclusivamente em maximização de riqueza e renda; deve permitir que as pessoas sejam capazes de alcançar o que lhes é valioso.

É importante destacar seu reconhecimento da importância do crescimento econômico, mas seu diferencial é enfatizar que acima da renda e riqueza, deve-se objetivar a qualidade de vida e as liberdades das pessoas. Decorre dessa postura sua percepção de pobreza não apenas como carência, escassez de renda; vai além, e concebe pobreza como privação – pobreza extrema gera vulnerabilidades que tornam possíveis violações das liberdades das pessoas; ausência de segurança econômica pode resultar em privações sociais e políticas e o contrário também é possível. A pobreza priva as pessoas de desenvolverem suas capacidades para agir no intuito de alcançar objetivos que lhes são valiosos. Retomando sua crítica à ênfase de Rawls sobre bens (primários), ele destaca: *“uma alternativa ao enfoque sobre os meios para o bem viver é a concentração sobre como as pessoas conseguem viver (ou, avançando além disso, sobre a liberdade para realmente viver de um modo que se tem razão para valorizar”* (SEN, 2000, p. 93).

Notoriamente, Sen associa o desenvolvimento às liberdades individuais, que devem ser seus *fins*. No entanto, não descarta o mercado; afirma que ele é um dinamizador da prosperidade, fato reconhecível e que não deve ser desprezado. O ponto é o papel que lhe atribui – mercado é importante porque, ao estimular o crescimento econômico, ele pode contribuir para a expansão das liberdades substantivas, porém não deve ser um fim em si mesmo, não deve sobrepor-se ao fim último de promover as capacidades das pessoas. Além disso, destaca sua oposição à visão liberal classicamente

cristalizada na centralidade do mercado; mercado deve ser um *meio* pelo qual as pessoas exercem suas liberdades para as transações e as trocas (de palavras, de bens, de presentes), que são obviamente necessárias e importantes.

Depois de reconhecer o papel do comércio e da troca na vida humana, ainda temos de examinar quais são realmente as outras consequências das transações de mercado. Precisamos avaliar criticamente as possibilidades reais, dando atenção apropriada às circunstâncias contingentes que podem ser relevantes na avaliação de todos os resultados do incentivo aos mercados ou da restrição de seu funcionamento (SEN, 2000, p. 151).

Sen (2000) avalia que, apesar dos mercados desempenharem um papel significativo, não estão isentos de críticas. Mesmo Adam Smith, célebre defensor do livre funcionamento dos mercados, reconheceu que, em dadas circunstâncias, era necessária (e mesmo um imperativo) a existência de freios impostos por instituições desvinculadas dos mercados. Em vários momentos, a regulação e presença do Estado seriam não apenas úteis, como também necessárias.

Eficiência não pode ser a única medida do funcionamento dos mercados. Isso porque mercados eficientes nada dizem sobre distribuição equitativa das liberdades. E o problema da desigualdade se torna ainda mais dramático quando se desloca o foco da desigualdade de renda para a desigualdade na “*distribuição de liberdades substantivas*”. *Auferir* renda não é tão impactante se ela não se *converte* em possibilidades reais das pessoas expandirem suas liberdades (grifos do autor). Por exemplo, pessoas em situações de desvantagem podem enfrentar dificuldades tanto em obter renda quanto em transformar essa renda em capacidades e em uma boa vida.

Pobreza é incapacitante no sentido de que ela claramente está relacionada à desigualdade no acesso a oportunidades e também no potencial para se converter essas oportunidades em qualidade de vida. Sen argumenta que pessoas em situações desiguais quanto ao acesso a oportunidades terão potenciais desiguais de desenvolver e utilizar suas capacidades, como por exemplo conseguir e manter um bom emprego. Então, apenas transferir renda para os mais pobres não é suficiente para garantir equidade; uma pessoa não goza plenamente suas liberdades quando tem apenas a garantia de segurança financeira; há que se assegurar aqueles demais elementos que compõem as liberdades

substantivas. Portanto, abordar a pobreza e pensar o desenvolvimento para extingui-la não se restringe unicamente em estratégias para garantir renda às pessoas.

Outro argumento sobre a limitação da eficiência de mercado reside na oferta de bens públicos. Mercados são eficientes em produzir bens privados, mas sua racionalidade quanto à rivalidade e exclusão não funcionam com bens públicos. Certos tipos de bens públicos não somente podem ser consumidos por todos simultaneamente como também incorreria em distorções graves se recusados àqueles que não podem pagar; há que haver uma provisão superior à que o mercado oferece. Os benefícios de alguns bens como educação se expandem a toda a sociedade. Mais uma vez, o autor vai a Adam Smith para recomendar a seus “pretensos seguidores” que recordem a frustração do seu mestre a respeito do baixo gasto público em educação, em comparação aos efeitos positivos para toda a sociedade. A provisão social torna-se necessária para garantir as capacidades básicas e para garantir o suprimento de bens socialmente benéficos.

A construção da abordagem das capacidades tornou-se uma marca na releitura do desenvolvimento e da pobreza. Vários autores passaram a valer-se desses argumentos em suas discussões. Evans (2008) é um desses tantos. Ele utiliza o conceito de capacidades de Sen para afirmar que, no século XXI, as novas teorias e estratégias de desenvolvimento necessariamente precisam focar as ideias e o conhecimento como fontes propulsoras do processo e que, principalmente, o bem-estar expandido à população como um todo não pode ser visto como um “subproduto do crescimento” mas sim como um elemento imprescindível do processo. A elevação da renda deve impulsionar o bem-estar humano e não ser o objetivo último do crescimento econômico. Políticas e instituições públicas possibilitam a ampliação das capacidades dos cidadãos, para que disponham criativamente do acervo de ideias existentes e criem novas ideias. A expansão das capacidades depende de que se assegure aos cidadãos o acesso a saúde, educação, infraestrutura, incluindo água, transporte, moradia, dentre outros benefícios básicos.

Roemer & Trannoy (2013) advogam em favor da igualdade de oportunidades não como um requisito para o desenvolvimento, e sim como sua própria identidade, seu sinônimo. Questionam se existiria, de fato, uma ambivalência no significado do desenvolvimento econômico como igualdade de oportunidades ou como aumento de renda *per capita*. Muitas vezes, as políticas públicas que corrigem a desigualdade de

oportunidades impactarão positivamente no incremento da produção total porque se incorporam talentos antes ociosos; mas nem sempre será assim, porque existem grupos extremamente vulneráveis, que não possibilitarão esse retorno. Nesse caso, não pode invalidar uma política pública voltada para a equalização de oportunidades.

Muitas vezes, as políticas que corrigem a desigualdade de oportunidades também contribuirão para o aumento da produção total, em virtude da melhoria das oportunidades para que talentos antes encobertos por situações de desvantagem passem a ser utilizados. Mas essa não precisa ser uma obrigatoriedade; afirmamos que a justificava para se corrigir a desigualdade de oportunidades não deve depender de uma relação direta com a produtividade. Pode haver grupos na sociedade que são tão desfavorecidos que o custo das compensações podem ser elevados e o retorno, em termos de produção, pequenos. Pode acontecer que a correção de desigualdades implique em um deslocamento de investimentos de setores mais produtivos para setores menos produtivos (isso pode ocorrer especialmente no curto prazo). Mas, se este for o caso, não significa que a política em questão não deva ser realizada, nem significa que o desenvolvimento esteja comprometido (ROEMER & TRANNOY, 2013, p. 60).

Mais uma vez, advoga-se que o crescimento econômico é fator importante no combate à pobreza, mas não condição suficiente. Sobretudo em países pouco desenvolvidos, o baixo crescimento econômico agrava as condições dos mais pobres; em oposição, o incremento das taxas de crescimento, no geral, tendem a criar situações que desafogam a pobreza. Contrariamente, no entanto, pode ocorrer de a pobreza permanecer estável em meio ao crescimento ou até mesmo, em alguns casos, elevar-se. Se o processo não traz mudanças que, de fato, favoreçam os pobres, ampliando, por exemplo, oportunidades de emprego que absorvem a mão-de-obra dos mais pobres, ampliando-lhes a oferta de serviços públicos e a proteção social, enfim, expandindo os ativos e recursos em direção a estes grupos, de forma a possibilitar significativas mudanças nos haveres materiais e imateriais, isto é, renda, mas também saúde, educação, saneamento, moradia, boas oportunidades de potencializar seus ativos pessoais e profissionais, se esses não se afiguram como caminhos factíveis, então o crescimento não surtirá efeitos importantes sobre a pobreza, tendo seus benefícios uma distribuição bastante restrita, reflexo de uma realidade excludente que se perpetua. Não se transpõem as barreiras para o desenvolvimento.

Em síntese, o desenvolvimento não deve relacionar-se apenas a resultados econômicos, como aumento do PIB e da renda *per capita*. Por seu turno, políticas de combate às desigualdades não devem ser validadas apenas pelo potencial de

disponibilizar novos talentos e melhorar a produtividade. Não se pode esquecer que existem grupos tão fragilizados que é muito pouco provável que venham a se tornar recursos econômicos produtivos e eficientes. A validação de políticas de igualdade não se esgota no alcance da esfera econômica pela ativação de capacidades, conhecimentos e saberes que estariam escondidos ou indisponíveis de outra forma. Outros aspectos, mesmo que não conduzam imediatamente a ganhos na economia, são importantes e devem ser considerados. Autoestima, confiança, auto-realização, laços sociais, culturais, afetivos compõem um leque de efeitos imateriais que imprescindíveis que, contudo, podem incorrer em imprecisões (de definir, de mensurar, de estabelecer metas e parâmetros, de comparar etc.) e ser alvo de menosprezo. A sedução pela conveniência da materialidade de resultados pode mesmo ofuscar tais aspectos. Aliás, não é impossível notar evidências empíricas de que muito se tem concentrado esforços em metas de crescimento e renda, em detrimento de objetivos substantivos e da defesa de sociedades e sistemas mais igualitários.

Se, de um lado, há aqueles que defendem concepções sistêmicas, que conjuram o atendimento de necessidades materiais e não materiais como salutares, que não sacam da agenda os dilemas da sustentabilidade e equidade, de outro, é bastante incisivo o discurso das cifras. É emblemática a fala da Sra. Anne Krueger (2002), então vice-diretora gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI), ao afirmar categoricamente que *“as pessoas pobres estão desesperadas para melhorar suas condições materiais em termos absolutos ao invés de divagar em torno da distribuição de renda. Por isso, parece muito melhor concentrar-se no empobrecimento do que na desigualdade”* (tradução livre).

Em contraposição a tal postura, pode-se levantar o relatório divulgado em 2014, onde a ONU constatou uma realidade controversa – a riqueza mundial cresceu significativamente; no entanto, as desigualdades entre países e entre indivíduos seguem profundas e persistentes. Muitas economias cresceram mais do que até então registrado, a exemplo dos países de baixa e média renda, cujo produto interno bruto (PIB) *per capita*, em termos reais, mais que dobrara, desde 1990; a expectativa de vida aumentou; reduziu-se a taxa de mortalidade infantil e materna; a presença feminina no mercado de trabalho aumentou. Em contraposição, mais de 200 milhões de pessoas ainda são afetadas pela pobreza e mais de 1,5 bilhão de pessoas são extremamente pobres, sofrendo com déficit nutricional, privadas de saúde e educação. O mundo tornou-se

mais rico mas não menos desigual – metade da riqueza mundial concentrou-se em poder dos 8% mais ricos da população mundial; a outra metade dividiu-se entre os demais 92% dessa população. A desigualdade manteve-se elevada e avançou tanto nos países quanto entre os países (UNDP, 2013). A persistência das desigualdades atenua os impactos positivos do aumento da renda e bem-estar, ainda que se expandam a um contingente maior de indivíduos. A iminência de conflitos não está descartada e a equidade está comprometida.

Quando a renda e as oportunidades aumentam apenas para alguns e as desigualdades persistem e atravessam gerações, aqueles que são marginalizados e sistematicamente excluídos dos benefícios do desenvolvimento, em algum momento, confrontarão o “progresso” que os ignorou. É mais que provável que o aumento das privações em tempos de abundância e as disparidades extremas entre as famílias acabem desfazendo o tecido que mantém a sociedade unida. Isto é especialmente problemático quando consideramos que, muitas vezes, os marginalizados são precisamente aqueles que pagam o preço mais alto dos conflitos sociais (UNDP, 2013, p. 16, tradução livre).

Os dados apresentados convergem com algumas assertivas levantadas por estudos sobre pobreza: o crescimento econômico não é suficiente para erradicá-la; a pobreza reflete a estrutura econômica e social vigente e é afetada pelas profundas diferenças entre ricos e pobres; a pobreza expressa-se sob múltiplas formas, que podem se traduzir em insuficiências ou privações diversas – de bens e serviços essenciais à vida das pessoas, de liberdades e de direitos; e a pobreza não é uma condição que possa ser superada individual e isoladamente, exige a construção de políticas que envolvem múltiplos atores e instituições no esforço de combatê-la.

I.4 – PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA: A VISÃO DO BANCO MUNDIAL E SUA INFLUÊNCIA NA AMÉRICA LATINA

Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), sem dúvida, têm considerável influência no debate sobre a pobreza. Ambas originaram-se no contexto do pós-guerra e do início da Guerra Fria. Criados no mesmo ano, 1944, receberam de John

Maynard Keynes a alcunha de os gêmeos de Bretton Woods. Foram, contudo, desenhados com objetivos distintos – o Banco Mundial destinado a tratar de questões relativas ao desenvolvimento econômico e à redução da pobreza a longo prazo, enquanto o FMI ocupar-se-ia da estabilização de curto prazo do sistema monetário internacional (SNOWDON & VANE, 2005).

Darrow (2003) reconhece que, para o bem ou para o mal, é inegável o peso dessas duas instituições no mundo, porém, desde sua origem, não raro encontram-se envoltas em controvérsias. Diferentemente das Nações Unidas, criada um ano depois, ambos se enraizaram no realismo político, ao invés do pressuposto de igualdade entre os Estados-nação. Em consequência, seu controle deteve-se em um grupo pequeno de Estados economicamente dominantes, em contraste com a expansão do seu escopo de atividades e sua crescente (e desproporcional) influência sobre economias mais frágeis. O autor lembra que esse quadro tornou-se ainda mais crítico após o 11 de setembro, com o agravamento de tensões geopolíticas e uma administração norte-americana isolacionista, minando as aspirações à multilateralidade na abordagem dos problemas de desenvolvimento.

Controvérsias e polêmicas, pois, marcam a participação de ambos na economia internacional. Críticos enfatizam que a conjunção de forças em torno da criação das instituições, destacadamente o debate entre Estados Unidos e Inglaterra, e mais tarde as alterações que se processam (e como o fazem) em resposta à crise econômica mundial, explicam a dinâmica de suas atuações e sua capacidade de influenciar (em seguida, impor) condicionalidades a seus mutuários. Existe uma clara dissonância entre o acesso aos meios de comando e o poder de intervir nas economias, o que é preocupante, sobretudo quando se soma a macropolítica, basicamente imutável, de apreço último pela eficiência e estabilidade. O Banco Mundial tem produzido numerosos estudos e proposto várias ações sobre desenvolvimento e pobreza, mas o faz em uma base onde seu *hard core* de valores e crenças continuamente entram em conflito com o âmago dos desafios em direitos humanos, justiça e equidade.

De acordo com Skogly (2001), essas controvérsias podem ser percebidas no discurso do representante do FMI proferido na Subcomissão para Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, criada pelas Nações Unidas, em 1947: “*Sobre a questão do envolvimento ou não do Fundo na distribuição de renda, na minha opinião, deve ser respondida negativamente, principalmente porque toca diretamente no que*

deveriam ser decisões soberanas dos governos nacionais”. Ele explica que tal postura reflete a separação clássica da legislação internacional entre os campos da economia e do direito público – frequentemente questões políticas e sociais, e seus desdobramentos sobre distribuição e bem-estar social, são atribuídas a este último, enquanto o primeiro se arvora em um papel mais técnico, ocupando-se de questões econômicas e financeiras, o que lhe imprimiria um pretenso caráter mais neutro em termos de efeitos distributivos e sociais.

As polêmicas se estendem sobretudo na área dos direitos humanos. De acordo com Cissé, Bradlow & Kingsbury (2011, p. 107), tanto o Banco Mundial quanto o FMI inicialmente assumiram que os direitos humanos fugiam ao escopo de suas atividades; o Banco Mundial só foi forçado a rever sua postura a partir de duas circunstâncias. A primeira, na década de 1960, quando a Assembleia Geral da ONU o recomendou suspender os empréstimos a Portugal e África do Sul, em virtude do colonialismo e do apartheid. Após intenso debate, o Banco acatou a recomendação da ONU, argumentando que ele “*deveria considerar tais efeitos econômicos juntamente com os demais fatores econômicos relevantes, à luz dos objetivos da Organização*”. A segunda ocorreu uma década depois, quando os Estados Unidos aprovaram legislação instruindo e autorizando seu diretor-executivo a opor-se a qualquer acordo de empréstimos a países que comprovadamente registravam graves violações de direitos humanos. Nessa ocasião, o Banco questionou-se sobre a abrangência de suas proibições políticas, se alcançavam as ações do executivo; seu departamento jurídico deu parecer afirmativo a esse questão, contudo, inexistiam sanções legais de cunho político para tais situações.

Os autores afirmam que, em ambos os casos, o Banco Mundial mostrou-se resistente em incluir questões de direitos humanos em sua agenda, mesmo que não lhes tenha sido indiferente. O Banco financiou estudos e operações na área dos direitos sociais, econômicos e culturais – tais como saúde, educação, erradicação da pobreza e emprego – e também atuou em matéria de grupos vulneráveis como mulheres, crianças, povos indígenas e refugiados. Mas é criticado pela ausência de uma política de direitos humanos coerente e abrangente na prática do Banco.

Tratando mais especificamente do Banco Mundial, arquitetado para abordar questões de desenvolvimento, sua trajetória explicita mudanças, correções e reformulações de concepções e estratégias em torno de seu objetivo de fomentar o desenvolvimento. De um modo geral, desde sua criação até os anos 1950, as operações

do Banco centraram-se na reconstrução da Europa e na preocupação em frear o avanço do comunismo, via intervenção em áreas do entorno da União Soviética e China. Passado esse período, a instituição vai-se voltando para um tema até então negligenciado, pobreza (e seu endereço). Essas alterações não se deram de forma fácil, muito menos consensual e harmônica – embates técnicos, conflitos valorativos, animaram o movimento em direção aos pobres no mundo, mas também, e sobretudo, contendas políticas e ideológicas muitas vezes decidiram o curso de suas ações.

1.4.1 – O Banco Mundial e a pobreza

Data dos anos 1960 o início da aproximação do Banco Mundial dos países pobres. Embora a concessão de crédito permanecesse orientada para o crescimento econômico, suas operações passaram a revelar maior simpatia para com os pobres. Essa crescente proximidade deveu-se, em parte, ao fim dos empréstimos a países desenvolvidos; em parte, resultou da expansão de suas atividades⁹. Passado o período da reconstrução europeia, o foco de interesses direciona-se à pobreza e sua localização no globo e as estratégias entendidas como necessárias para lidar com a questão. É a partir desse período que o Banco altera sua política de empréstimos, destacadamente a partir das ações da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) quando passa a trabalhar com o conceito de diferenciais relativos de renda entre países¹⁰ (KAPUR, LEWIS & WEBB, 1997).

Os autores afirmam que, em 1969, o Banco Mundial havia se tornado um banco para os países pobres. Sua concepção de desenvolvimento também mudou – não se

⁹ Embora o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) tenha continuado a negociar com países de alta renda, o total de empréstimos do Grupo Banco Mundial à Europa, Austrália, Nova Zelândia e Japão caiu de 43%, na década de 1950, para 21%, no período de 1961 a 1969, e a apenas 7%, entre 1968 e 1969. Em contrapartida, ao longo da década, um terço do total de empréstimos foi alocado para Índia e Paquistão, duas das nações mais pobres e populosas do mundo, ao mesmo tempo em que houve um salto no número de mutuários de baixa renda, especialmente África (KAPUR, LEWIS & WEBB, 1997).

¹⁰ O conceito de rendimento relativo foi formalmente introduzido no Banco por meio da Carta da AID que, em contraste com a universalidade pregada em Bretton Woods, especificou a finalidade da associação como o progresso econômico das zonas menos desenvolvidas do mundo. Ela agrupou os membros do Banco em países ricos e pobres, diplomaticamente denominados “Parte I” e “Parte II” (Ibid.).

tratava apenas de expansão da capacidade produtiva em qualquer parte do mundo, ele passou a focar a ajuda ao desenvolvimento de países economicamente menos desenvolvidos. O Banco ampliou e diversificou suas operações nesses países, passando a contemplar agricultura, educação, abastecimento de água e saneamento. No entanto, embora os mesmos autores afirmem ter o Banco assumido nesse momento uma faceta “moralmente discriminatória”, quando teria proclamado como missão elevar os países pobres aos níveis de renda dos ricos, apontam que a instituição conservou as diretrizes assumidas na década de 1950, que primavam pelo estímulo ao crescimento econômico, emprestando apenas àqueles com projetos consistentes com o aumento da produção e cujas políticas macroeconômicas indicavam capacidade de pagamento. Na década seguinte, reconheceu-se que essas orientações eram inadequadas, por ignorarem questões relacionadas à distribuição e à pobreza.¹¹ No entanto, apesar das reorientações que se fizeram nas décadas seguintes, a instituição não perdeu de vista a racionalização, que se expressou em seus projetos. Se, de um lado, *necessidade* e *pobreza* se fizeram parâmetros de eleição, por outro, *desempenho* e *credibilidade* tornam-se critérios para a alocação orçamentária da instituição.

Essas mudanças têm raízes também na geopolítica e no campo das pesquisas em ciências sociais. O período foi marcado pela guerra fria e o medo generalizado do avanço comunista. O desenvolvimento encarnou-se como uma arma contra tal ameaça. No meio acadêmico, na década de 1950, já se tinham iniciados estudos sobre desenvolvimento econômico que eram otimistas, porém, predominantemente etnocêntricos – acreditava-se que seria possível alcançar rápido desenvolvimento mediante uma eficaz intervenção externa para direcioná-lo; o grande obstáculo residia em traços culturais, institucionais e religiosos dos povos subdesenvolvidos, cujas mentalidades não se conformavam com o progresso. É nos anos 1960 que os economistas do desenvolvimento abandonam essas considerações e vislumbram boas perspectivas para essas regiões, sobretudo porque alguns países da América Latina e África tinham experimentado consideráveis taxas de crescimento econômico. A pobreza passa a ser uma condição possível de se reverter. Consolida-se um ativismo em prol do desenvolvimento, associando-o à necessidade de recursos financeiros, dada a

¹¹ Os autores contam que mesmo Robert Garner, um dos maiores responsáveis pelo caráter rigoroso da instituição, reconheceu a necessidade de mudanças no trato com países pobres: “*A sociedade feudal, com a riqueza e poder nas mãos de uns poucos ... deve desaparecer se ocorre o progresso econômico Então eu coloquei no topo da lista dos esforços positivos de políticas públicas a necessidade de os benefícios do crescimento se espalharem amplamente*” (p.142).

importância que se atribui ao investimento produtivo. Nos países ricos, desenvolve-se uma consciência moral em relação aos pobres, que necessitariam mais que a caridade. A ameaça de expansão soviética só reforça o apelo para uma ajuda ao desenvolvimento em bases mais concretas (KAPUR, LEWIS & WEBB, 1997).

A concepção de “subdesenvolvimento” assume importância, também do ponto de vista moral, e se incorpora às instituições oficiais de desenvolvimento, que passam a encará-lo como uma realidade inaceitável e que punha em risco a estabilidade internacional. A sociedade civil mobiliza-se e lança ações assistenciais que, em muitos casos, motivavam-se por um apelo religioso e caritativo. Mas foi a partir do nível intelectual e oficial que decisivamente se sedimentou a necessidade de uma agenda para atacar o problema do subdesenvolvimento, quando se expuseram as desigualdades internacionais e a consciência da separação norte-sul. A necessidade de intervenção dos organismos de ajuda assume caráter de urgência, porque concernem à política internacional e segurança nacional. Se antes as ações do Banco eram irrisórias e marginais, quer por razões morais quer por receios políticos, a perspectiva do desenvolvimento se altera e definitivamente se associa à questão da pobreza. Ainda que relutante, o Banco viu-se obrigado a rever sua crença de que apenas crescimento econômico seria remédio suficiente contra a pobreza (KAPUR, LEWIS & WEBB, 1997).

Em grande medida, a mudança foi influenciada pela administração de Robert McNamara, que não apenas refutou a concepção de fomentar crescimento econômico para reduzir a pobreza, como também fez uma distinção entre ambos. O discurso de McNamara na reunião anual, em 1968, revela a influência que viria a exercer sobre a política do Banco para o combate à pobreza.

... Até agora, o crescimento médio anual tem sido de 4,8% ... No entanto [...] você sabe e eu sei que estas alegres estatísticas são cosméticos que escondem uma imagem muito menos alegre [...] grande parte do crescimento está concentrado nas áreas industriais, enquanto o camponês permanece preso em sua pobreza imemorial, vivendo na margem da subsistência (KAPUR, LEWIS & WEBB, 1997, p. 217).

A partir dos anos 1960, o Banco Mundial começou a despertar para o problema dos países pobres. Na década de 1970, ele declarou uma “guerra contra a pobreza”, utilizando uma nova tática – projetos e influência. De um lado, seguiu com os

empréstimos, mas com um novo estilo, os *poverty lending*, que consistiam em projetos de desenvolvimento rural para agricultores pobres, habitação e saneamento para o meio urbano, crédito para pequenas empresas, e alguns outros pequenos projetos que poderiam aumentar a produtividade e a renda dos mais pobres. Analogamente, procurou usar seus recursos técnicos e empíricos para influenciar seus mutuários a tratar diretamente a pobreza em suas políticas públicas. Contando com sua experiência com projetos rurais, sobretudo na África e Ásia, o Banco projetou atacar a pobreza urbana. Vários desafios se impuseram: a dificuldade inicial de até mesmo traçar o perfil do público urbano, resolvida pela eleição daqueles privados do acesso ao abastecimento de água potável; em seguida, os dilemas da estratégia para erradicar essa pobreza – o foco acabou por recair em geração de empregos (que se resolveria a contento a partir da expansão do setor industrial e suporte a pequenas empresas e ao setor informal) e na prestação de serviços urbanos, cuja proposta significou focalizar nos pobres, com melhorias em habitação e saneamento. Quanto à influência nos governos, acabou se mostrando mais complexa porque exigia um nível de comprometimento das políticas públicas, em nada presumível, uma vez que se considerasse a estrutura de poder e a força de elites locais em impor seus interesses na agenda de governo (KAPUR, LEWIS & WEBB, 1997).

Os autores assinalam que a atuação do Banco Mundial foi pontuada por uma sucessão de tentativas e ajustes, em um contexto de grandes dificuldades, mas notadamente marcado pela atuação de equipes técnicas com elevados níveis de entusiasmo e compromisso. Conseqüentemente, os projetos urbanos estavam em um constante estado de experimentação e reformulação. Isso porque, até então, os projetos do Banco concentravam-se no desenvolvimento rural e os técnicos, já nas primeiras tentativas, descobriram que não podiam simplesmente ser replicados nos centros urbanos. Não era uma questão de propriedade da terra e de meios de produção, e sim identificar as características dos pobres urbanos e suas necessidades. Foi essa dinâmica de experimentar e corrigir, respaldada na crença do sucesso possível, que permitiu uma evolução na ênfase desses projetos – o essencial começou sendo garantia de acesso a água tratada, incorporaram-se saúde, saneamento e nutrição. Os projetos tornaram-se influenciados pela noção de que o combate à pobreza requeria mais que apenas a garantia de renda.

Segundo Kapur, Lewis & Webb, (1997), o debate sobre necessidades básicas no Banco Mundial não foi unânime nem livre de controvérsias. Esse novo critério configurava-se como uma proposição ética; o combate à pobreza, então, revestiu-se de uma obrigação moral, o que, na prática, significaria um certo grau de tolerância quanto aos cálculos de produtividade dos projetos. A questão era que a reivindicação moral não era um critério admissível nas decisões de crédito. Isso porque as decisões de aporte de recursos continuavam a ser balizadas por parâmetros de eficiência econômica, sobretudo em termos de crescimento, erigidos nos anos 1950 e tão caros à política da instituição. Os proponentes de necessidades básicas foram, portanto, obrigados a justificar suas propostas em termos de custos e retorno econômico e assumir o ônus de provar que o crescimento econômico não seria prejudicado. Os oponentes à proposta punham em xeque a racionalidade econômica de projetos dessa natureza, insistindo na existência de um *trade-off* com o crescimento. Mais tarde essas noções seriam retomadas, particularmente os itens educação básica e saúde primária, que encamparam a agenda do combate à pobreza na década de 1990.

A mudança drástica da conjuntura internacional na década de 1970 desferiu um sério golpe à orientação de necessidades básicas, cimentando o que viria a ser a essência dos projetos para as décadas seguintes – definitivamente a pobreza como um tema contundente, um obstáculo ao desenvolvimento a ser erradicado, mas com estratégias montadas em bases economicistas, posto que a segurança macroeconômica foi entronada como a preocupação suprema das agências de financiamento.

1.4.2 – Necessidades básicas e erradicação da pobreza

O entendimento do Banco Mundial sobre necessidades básicas sintetizou-se na publicação de *First Things First*, de 1981, que viria a nortear sua posição sobre o assunto (STREETEN, 1981). O texto é apresentado como uma contribuição do Banco ao debate sobre desenvolvimento encampado desde a década de 1950, na qual propõe uma abordagem que afirma ser fruto das suas experiências trabalhando com necessidades básicas e do seu diálogo interno sobre o tema. Já no início, o documento reafirma a crença no crescimento econômico como indispensável no combate à pobreza. A argumentação desenvolve-se no sentido de demonstrar que a provisão de bens e

serviços elementares para os mais pobres tem efeitos positivos sobre o desempenho econômico dos países em desenvolvimento e que, portanto, deve constituir-se um requisito indispensável em suas políticas. Cabe analisar dois elementos que se destacam nessa abordagem e que serão cruciais para entender a postura que o Banco viria a assumir nos anos subsequentes: sua visão sobre necessidades básicas e seu papel no desenvolvimento econômico.

No tocante à sua concepção, o termo necessidades básicas possibilitava diversas interpretações, posto ter um caráter abrangente, substantivo e flexível, para permitir adaptação às especificidades de cada país. No documento, necessidades básicas referem-se à satisfação das necessidades de consumo não somente em saúde e educação, mas também nutrição, habitação, abastecimento de água e saneamento. Implicam em remover as privações em massa, em oferecer as oportunidades para o completo desenvolvimento físico, mental e social do ser humano. Preocupam-se em garantir a grupos específicos o acesso a recursos dos quais carecem, como menores de cinco anos desnutridos, comunidades rurais em áreas remotas, mulheres, idosos, doentes e grupos étnicos discriminados (STREETEN, 1981).

O autor menciona as necessidades não materiais como um componente vital da abordagem de necessidades básicas, tratando-as como cruciais não só pelo valor em si próprias como também por representarem condições importantes para a satisfação das necessidades materiais. Nelas incluem-se as necessidades de auto-determinação, autoconfiança e segurança, de participação dos trabalhadores e dos cidadãos na tomada de decisões que os afetam, de identidade nacional e cultural e de um senso de propósito na vida e no trabalho. Mas é inequívoca a preocupação em apresentar uma abordagem que nomeie objetiva e aplicável, o que o leva a afastar perspectivas que julga abstratas e de difícil operacionalização.

Quanto ao papel das necessidades básicas, Streeten (1981, p. 18) é taxativo: “*a ênfase em tornar os pobres mais produtivo continua a ser um componente importante da abordagem das necessidades básicas*”. Prover as necessidades elementares, sobretudo saúde e educação, é condição indispensável a uma estratégia bem-sucedida de desenvolvimento, pois permite a elevação da produtividade, resultando no incremento da produção, do investimento, da renda e do emprego. Dito dessa forma, a abordagem de necessidades básicas atende a um imperativo na erradicação da pobreza: “*Na verdade, a única maneira eliminar-se a pobreza absoluta, de forma permanente e*

sustentável, é o aumento da produtividade dos pobres”. Assim, necessidades básicas, para o Banco Mundial, assume uma concepção essencialmente instrumental: *“necessidades básicas não significa primariamente um conceito de bem-estar; a melhoria da educação e da saúde pode fornecer uma grande contribuição ao aumento da produtividade”*.

First things first rejeita, ainda, a ênfase no trabalho, defendida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), desde 1969. Nesse quesito, afirma que a raiz do problema nos países em desenvolvimento não é o desemprego e sim a pobreza (ou o emprego de baixa produtividade) – muitos pobres não estão desempregados, mas sim ocupados em atividades árduas, de baixa remuneração e pouco produtivas. O problema, então, seriam os trabalhadores pobres, inclusive do setor informal. Streeten (1981) argumenta que, nesses países, o trabalho é subutilizado, o que seria solúvel com a melhoria do nível de bem-estar, mediante melhor nutrição, saúde e educação.

Streeten (1981) concentra-se em advogar a compatibilidade entre sua concepção de necessidades básicas e o crescimento econômico. O raciocínio desenvolve-se no intuito de responder duas questões: se a satisfação das necessidades básicas reduz os investimentos produtivos e se a não satisfação das necessidades básicas contribui para o crescimento. Street afirma que não há evidências de que uma abordagem de necessidades básicas está sistematicamente associada a baixas taxas de investimento, além do que altas taxas de crescimento econômico não são imperiosas nem suficientes para gerar melhorias nas necessidades básicas. O autor alerta que o processo de satisfação das necessidades básicas pode reduzir o crescimento na medida em que os recursos são desviados do investimento para o consumo; contudo, a realização de investimentos maciços em capital humano acelera o crescimento porque o capital humano tende a tornar-se mais produtivo.

Um crescente número de evidências indica que a satisfação das necessidades básicas pode ser um poderoso método de melhorar a qualidade dos recursos humanos. A força de trabalho saudável e bem alimentada é capaz de realizar maior esforço físico e mental do que o trabalhador que está doente, com fome e desnutrido. Toda uma gama de competências adquiridas por meio da educação e da formação é essencial para a produção de muitos bens e serviços. A educação generalizada também facilita a comunicação e, assim, mobiliza um maior conjunto de talentos. Isso torna as pessoas mais flexíveis e ajuda-as a adaptar-se às mudanças trazidas pelo crescimento econômico. Vários estudos sugerem uma forte ligação entre educação e produtividade do trabalho (STREETEN, 1981, p. 105).

A preocupação em justificar a abordagem de necessidades básicas em termos de desempenho econômico é clara – são correlacionados como processos que se influenciam mutuamente. Enquanto a satisfação de necessidades básicas é proclamada como acelerador do crescimento econômico, este último beneficiaria o primeiro ao prover uma maior quantidade de recursos disponíveis para satisfazê-las. Mas contrapõe que, como parcela significativa desses bens é produzida e vendida pelo mercado, é mister que a renda dos pobres também cresça para aumentar seu consumo de bens básicos. Contudo, reconhece que crescimento econômico (mesmo que seja igualitário ou redistributivo), por si só, não garante a satisfação das necessidades básicas, e afirma que as políticas públicas devem ser implementadas para garantir o fornecimento adequadamente distribuído desses bens, escalonando os setores almejados e suas prioridades.

Em síntese, a abordagem de necessidades básicas tem três objetivos: rendimentos reais adequados para a compra de bens necessários, como alimentação, vestuário, utilidades domésticas, transporte e combustível; acesso a serviços públicos, como saúde, educação, água e saneamento; e participação das populações afetadas na formulação e implementação de projetos, programas e políticas públicas e mobilização local de recursos subutilizados. Quanto à operacionalização dessa abordagem, distinguem-se cinco níveis que comporiam um programa eficaz voltado para as necessidades básicas: uma intervenção mais direta e rápida, entregando aos pobres bens básicos ou o dinheiro para comprá-los (que é caro e pode ser não só incapaz de ser sustentado como também ineficaz se não apoiado por uma ação em outros três níveis); uma intervenção setorial a fim de melhorar o acesso dos pobres a bens e serviços básicos, como saúde, educação e alimentos; políticas macroeconômicas que afetam a taxa de crescimento, a geração de emprego e renda e os preços, com o intuito de impedir que os não pobres se apropriem dos ganhos decorrentes da melhoria em capital humano e do aumento da produtividade; mudanças estruturais relacionados com o sistema fundiário e políticas demográficas para tornar sustentável a provisão de bens e serviços básicos; e assistência internacional, em especial no caso de países mais pobres, para apoiar os esforços domésticos (STREETEN, 1981).

A posição do Banco Mundial sobre o combate à pobreza, conforme documentada na publicação de 1981, converge com a defesa de uma estratégia voltada para prover as necessidades essenciais dos mais pobres, por meio de serviços públicos e

incremento da renda, mas essencialmente em termos instrumentais; haveria ganhos econômicos a partir dessa estratégia. Acesso a saúde e educação, por exemplo, garantiria um contingente de trabalhadores aptos e produtivos, resultando em ganhos de produtividade; garantia de renda possibilita o acesso a mercados para consumir bens por estes produzidos. O Banco se arrazoa na necessidade de objetivar e operacionalizar a forma como se alia o desenvolvimento à erradicação da pobreza. Não é por outro modo que o texto ressalta a preponderância de necessidades básicas sobre redução de desigualdades – esta última, sendo complexa e abstrata, levaria a uma operacionalização ambígua. Por seu turno, erradicar a desnutrição infantil e doenças e proporcionar educação são ações que objetivamente atendem às necessidades humanas básicas de grupos desfavorecidos.

Não se pode ignorar que o documento *First things first*, embora tenha reconhecido a urgência de prover necessidades básicas aos mais pobres e grupos vulneráveis e admitido a ação pública na prestação de serviços essenciais, sua ênfase recai sobre o preciosismo dos ganhos de produtividade. Streeten dedica-se fervorosamente a provar aos mais céticos que a abordagem de necessidades básicas não é incompatível com crescimento econômico, que acaba tornando-se elemento chave da sua argumentação, ao invés de valores considerados substantivos como redistribuição e combate a desigualdades. Convenientemente, essa perspectiva permitiu uma perfeita aderência com as diretrizes do Banco Mundial pró-globalização, internacionalização, abertura econômica e toda a sorte de recomendações (imposições, mais precisamente) tão ao sabor das altas finanças e do capital internacional. A pobreza, coisificada como inimiga do mercado e do consumo de massa, contraditoriamente afigurava-se como faceta e escândalo do capitalismo.

CAPÍTULO II

DESENVOLVIMENTO, POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL

A questão da pobreza fatalmente recai sobre o problema do desenvolvimento, afinal, não há quem duvide de que o desenvolvimento é um processo que se traduz em bem-estar. Um país não pode ser considerado desenvolvido se não liquida sua dívida com a miséria e a indigência. A concepção de um processo de desenvolvimento humanizado, comprometido com as causas sociais, ao invés do compromisso único com o desempenho econômico, tornou-se matéria obrigatória no debate. Os pobres não são culpados pela sua condição de pobreza e a pobreza é incapacitante. Logo, são imprescindíveis políticas que promovam a erradicação da pobreza.

Vários autores mostram a existência de um padrão dicotômico na abordagem do desenvolvimento, quando se trata de países de desenvolvimento tardio. Autores como Chang (2004; 2009), Reinnert (2008) e Stiglitz (2002) enfatizam a existência de obstáculos reais ao desenvolvimento dessas nações. Os países desenvolvidos o são porque agiram de forma bastante diversa do que pregam hoje aos emergentes e pobres. O Estado foi o grande indutor do processo, protegendo e subsidiando suas jovens economias contra as ameaças da concorrência externa. Livre mercado e abertura comercial não fizeram parte dessa equação. Porém, reconhecem os autores, essa é exatamente a receita prescrita, e não raro imposta, aos aspirantes ao desenvolvimento. Concluem que, nesses termos, é improvável que os países que não estão no bloco das nações ricas deixem a condição de “em desenvolvimento” e finalmente tornem-se desenvolvidos. Em poucas palavras, há uma grande incoerência entre o discurso apregoado pelo centro e as lições da história.

II.1 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NADA LIBERAIS

De forma similar ao que ocorreu no século XIX, a predominância do modelo neoliberal atestou que os mercados não garantem, por si próprios, o funcionamento da economia e a resolução de problemas estruturais como a pobreza e o atraso tecnológico. Uma série de estudos passou a questionar a aplicabilidade e a validade do neoliberalismo e da globalização e suas pretensões de encerrar a única alternativa para o mundo. A crítica às contradições da globalização tornou-se, por extensão, crítica à hegemonia da ideologia do livre mercado.

Inicialmente, havia expectativas de que a globalização fosse capaz de gerar efeitos positivos globalmente compartilhados; todavia, na prática, tornou-se um fenômeno contraditório e perverso. A globalização trouxe aspectos positivos, tais como a difusão de tecnologia, informação e inovações, e o acesso à saúde, sobretudo em regiões isoladas e para povos em situação de miséria. Entretanto, muitas contradições caracterizaram os impactos econômicos da globalização. A concentração de riqueza e poder se elevou, os desequilíbrios entre países ricos e pobres aprofundaram-se e o poder das grandes corporações cresceu desmedidamente, sem que se criassem instituições globais capazes de regulá-las (STIGLITZ, 2002). Embora, nas últimas décadas, as inovações tecnológicas, a exemplo da revolução digital, tenham contribuído para o crescimento da economia internacional, a desigualdade de rendimentos permaneceu em patamares bastante elevados – os 8% mais ricos da população mundial detêm metade da riqueza mundial, enquanto a outra metade distribui-se entre os 92% restantes (UNDP, 2013).

Acontece que o credo da ideologia neoliberal de que não há outra alternativa senão o livre mercado é uma falácia. O capitalismo não se desenvolveu de maneira unívoca no mundo; ao contrário, cada experiência foi marcada por especificidades temporais e contextos distintos, impossíveis de serem reproduzidos, com sucesso, em qualquer tempo e espaço. Não adianta tentar repetir fórmulas ou copiar experiências bem sucedidas porque os resultados não serão os mesmos. Existem fatores decisivos que não podem ser replicados porque estão relacionados a contextos específicos e condições históricas que são exatamente o que são, únicas, não se repetem.

O argumento binário *mercado é bom, Estado é ruim* não consegue explicar o sucesso ou fracasso de um país. Não há uma receita única para ser seguida por qualquer país, pois cada realidade possui uma constelação específica de necessidades, interesses e recursos disponíveis; portanto, as estratégias precisam ser adaptadas a cada caso. “As opiniões divergem no que respeita ao contexto e o tempo para o livre comércio – ... hoje, o livre mercado pode ser essencial para a Noruega, mas pode ser bastante destrutivo para uma outra nação, em condições completamente diferentes” (REINERT, 2008, p. 119, tradução livre).

Além disso, as lições históricas, embora convenientemente esquecidas, deixam claro que, no mundo real, os países transacionam em um mercado de condições assimétricas e isto é fundamental para determinar os ganhos que podem vir a ter ou as perdas que poderão acumular – quando o livre comércio ocorre entre com aproximadamente o mesmo nível de desenvolvimento, ambas as partes tendem a se beneficiar; quando ocorre entre países com desequilíbrio de poder, é bastante provável que o livre comércio reforce a riqueza dos países ricos e a pobreza dos países pobres (REINERT, 2008).

Estudos sobre trajetórias de desenvolvimento mostram que os países ricos seguiram caminhos diferentes do credo por eles defendidos, e sustentam que empunhar a bandeira do modelo neoliberal como único caminho possível para o progresso pode trazer resultados desastrosos. A exaltação das virtudes da liberalização e desregulamentação, ao invés de favorecer o desenvolvimento de um país, aumenta suas fragilidades e dependência dos *players* globais.

Hoje, há algumas pessoas nos países ricos que pregam o livre mercado e o livre-comércio aos países pobres para captar parcelas maiores dos mercados no futuro e evitar a emergência de possíveis concorrentes. Eles estão dizendo “faça o que dizemos, mas não faça o que fazemos” e agem como “Maus Samaritanos”, tirando vantagem dos outros que estão com problemas. No entanto, o que é mais assustador é que muitos dos Maus Samaritanos de hoje sequer percebem que estão ferindo os países em desenvolvimento com suas políticas (CHANG, 2009, p. 15).

Em face da diversidade de situações, recursos disponíveis e arranjo de forças, principalmente do ponto de vista social, político e institucional, a disposição e a capacidade de cada país em trilhar um caminho próprio são justamente fatores que explicam o sucesso ou fracasso das experiências de desenvolvimento em países de

capitalismo tardio. A força para não se curvar ao discurso dominante, essencialmente convergente com os interesses de países que completaram seus processos de desenvolvimento e passaram a capitanear a economia internacional, foi um fator decisivo para a adoção de modelos de desenvolvimento que favoreceram os interesses do país em causa. Foi assim que algumas economias de desenvolvimento recentes obtiveram sucesso – construindo sua própria trajetória, selecionando a forma de integração à economia mundial que preservasse os interesses nacionais, resguardando-se de efeitos nocivos da globalização. Chang (2009) enfatiza que este é o caminho de onde provém o sucesso da Coreia do Sul, país que, em duas décadas, superou a pobreza e tornou-se uma das nações mais prósperas do mundo. Ao contrário do que apregoam os neoliberais, o milagre coreano não resultou do livre comércio desenfreado. O Estado não tolheu os mercados, mas neles interviu para corrigir distorções e muitas vezes direcionou o sistema produtivo para áreas estrategicamente definidas como essenciais ao desenvolvimento do país.

Na realidade, intervenção e protecionismo marcaram o desenvolvimento de países ricos, é o que revela a história. Tanto o Reino Unido quanto os Estados Unidos, ardorosos defensores do liberalismo, adotaram um sistema de incentivos e restrições à sua indústria nacional. Na Grã-Bretanha, o avanço tecnológico se beneficiou de barreiras tarifárias e o Estado protegeu a indústria nascente, tal qual os Estados Unidos. Quando as políticas protecionistas resultaram em conflito entre o Norte, favorável, e o sul, contrário, a questão tarifária também esteve em causa na Guerra de Secessão. Com a vitória da União, a indústria nascente desfrutou de proteção até a Segunda Guerra Mundial (CHANG, 2004).

Além de ser o país mais protecionista do mundo durante o século XIX, os Estados Unidos também eram a economia que crescia mais rápido. [...] Foi apenas após a Segunda Guerra Mundial que os Estados Unidos – agora com sua supremacia industrial consolidada – liberalizaram seu comércio e iniciaram a promoção do livre-comércio (CHANG, 2009, p. 53).

O autor destaca que a proteção não foi infinita, mas frisa o seu papel imprescindível no nascimento e fortalecimento da indústria nos países desenvolvidos. Refutando a crença cega na desregulamentação, argumenta que os ricos não só regularam, e muito, suas jovens economias como também continuaram a recorrer ao

mesmo expediente em tempos de crise. Quando no olho do furacão, a livre iniciativa cedeu, de bom grado, espaço para a ação do Estado. Proteção, subsídio e regulamentação foram os fortificantes usados para fazer crescer os infantes que se tornariam as economias mais bem-sucedidas do mundo, foi o que ocorreu sob o comando de Henrique VII, na Inglaterra de fins do século XV, e de Lincoln, nos Estados Unidos do século XIX. As duas maiores economias da história protegeram ferrenhamente seu quinhão.

Todavia, o mundo mudou e os países ricos de hoje não deixam espaço para que os pobres tenham chance de desenvolver-se. Eles praticam um tipo de sabotagem, chutam a escada, na expressão de Chang (2004), transformando o processo de desenvolvimento uma tarefa hercúlea, que não escapa à interferência das principais agências de desenvolvimento e financiamento internacionais. Aliás, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, surgidos no espírito de ser necessário criar uma *ação coletiva global* em prol da estabilidade econômica, agências criadas para monitorar e corrigir desequilíbrios nos mercados mundiais, foram remodeladas nos termos do discurso neoliberal e passaram a encampar o discurso de liberalização e desregulamentação (STIGLITZ, 2002).

O FMI mudou bastante desde seu início. No começo, baseava-se no conceito de que, em geral, os mercados funcionam mal; agora defende a supremacia do mercado com fervor ideológico. Inicialmente fundamentado na crença de que era preciso pressionar os países para obter políticas econômicas mais expansivas, hoje o FMI concede recursos somente se os países se engajarem em políticas como corte dos gastos, aumento de impostos e elevação das taxas de juros, medidas que levam a uma retração da economia (STIGLITZ, 2002, p.39).

Livre mercado, pois, não é a única fórmula para o desenvolvimento, tampouco é fonte certa de prosperidade e garantia do bem-estar. Não somente não garante o ingresso no éden das economias ricas como pode mesmo piorar as condições do aspirante ao progresso. Afinal, “... a liberalização do comércio não traz necessariamente ganhos gerais. Mesmo que haja ganhadores no processo, seus ganhos podem não ser tão grandes quanto as perdas dos perdedores” (CHANG, 2009, p. 69).

Ademais, Celso Furtado, nos idos da década de 1970, já desvendara o *mito do desenvolvimento econômico* de nações periféricas nos moldes dos países centrais, não apenas pela manifesta influência que sofrera do *The Limits to Growth*, mas sobretudo

pela percepção acurada de que os padrões do capitalismo internacional tendiam a reforçar as posições centro-periferia. Uma razão basilar dessa dicotomia seria o predomínio das grandes empresas nas relações comerciais centro-periferia. Ao se instalar em países periféricos, grandes empresas extraem ganhos competitivos advindos do uso de mão de obra barata, aproveitando-se da extraordinária combinação de capital e tecnologias do centro e trabalho barato da periferia. Ora, tal combinação afeta diretamente o esteio da rentabilidade da produção capitalista – os ganhos de escala provenientes da produção em massa. Duas questões descortinam-se a partir dessa perspectiva, o progresso técnico é orientado para a produção em massa e o poder das grandes empresas eleva-se de forma ímpar (FURTADO, 2000).

Celso Furtado explica que, nos países centrais, o progresso implicou um dinamismo econômico sustentado pela homogeneização e integração, tendo como eixos centrais o desenvolvimento de novos produtos e o consumo de massa. Isto foi possível porque, no último século, tais países aliaram crescente acumulação de capital com elevação dos salários reais e promoveram estabilidade na distribuição de renda. Com mercados massificados, é previsível que a produção em larga escala tenha passado a ordenar a produção capitalista e, por conseguinte, o progresso tecnológico e o movimento de expansão internacional das grandes empresas. A penetração de grandes corporações em economias periféricas se faz sob os auspícios de projetos próprios, que convergem com os interesses e padrões de consumo dos países desenvolvidos. Como tais empresas dominam o cenário tecnológico, o progresso técnico na periferia acaba por moldar-se à conveniência do centro, o que não atende às necessidades estratégicas de uma industrialização tardia.

Outra questão levantada por Furtado (2000) é o crescente poder que as multinacionais adquirem em face dos Estados nacionais. Já foi dito que a internacionalização das grandes empresas motivou-se pela expansão da produção em massa, combinando tecnologia desenvolvida nos países centrais com emprego de mão de obra barata dos países periféricos. De posse dos seus projetos privados, as multinacionais passaram a ocupar os setores mais dinâmicos das economias subdesenvolvidas, explorando-lhes os recursos de que dispunham, fossem naturais ou humanos. Seu foco é o setor exportador, abastecer os mercados centrais com produtos de baixo custo, enquanto o mercado doméstico não se constitui o cerne de suas preocupações. Essas grandes empresas têm um considerável poder econômico, que se

molda ao cenário internacional. Torna-se muito difícil para os Estados nacionais exercer um papel de direcionar e coordenar a atividade econômica, o que esteriliza, ou ao menos levanta poderosas barreiras, ensaios de políticas pró-estímulo e fortalecimento da economia nacional. Tal qual evidenciam o caso das montadoras dos Estados Unidos no México e a expansão da indústria têxtil para a Ásia, capitais estrangeiros jamais se constituíram vetores basilares de indução de desenvolvimento em economias periféricas. Evans (2008) destaca a ausência de capitais europeus e dos EUA na Coreia do Sul e Taiwan como um traço característico do desenvolvimentismo do Leste Asiático. Como, na década de 1960, tais destinos não eram atraentes para investimentos externos, o capital industrial nacional percebeu que a única forma de sobreviver à concorrência mundial seria por meio de aliança com o Estado, que pôde direcionar a atividade industrial conforme interesses da economia nacional.¹²

Qual o reflexo desse cenário na dinâmica interna dos países periféricos? Celso Furtado responde que, sob a batuta das grandes empresas, a industrialização dos países periféricos é qualitativamente diferente dos países centrais. Ao contrário dos resultados da expansão de capitais, elevações da produtividade, ganhos reais de salários e bem-estar generalizado à sociedade que caracterizaram o desenvolvimento do centro, ocorre justamente um reforço da dependência econômica e das desigualdades na periferia. Na realidade, quanto *“mais intenso for o fluxo de novos produtos no centro (esse fluxo é função crescente da renda média), mais rápida será a concentração da renda na periferia”* (Furtado, 2000, p. 26).

O dinamismo econômico do centro do sistema decorre do fluxo de novos produtos e da elevação dos salários reais que permite a expansão do consumo de massa. Em contraste, o capitalismo periférico engendra o mimetismo cultural e requer permanente concentração de renda a fim de que as minorias possam reproduzir as formas de consumo dos países cêntricos. Esse é o ponto fundamental para o conhecimento da estrutura global do sistema capitalista (FURTADO, 2000, p. 44-45).

¹² Peter Evans destaca um conjunto de fatores propícios às bem-sucedidas experiências desenvolvimentistas do Leste Asiático (China, Coreia do Sul e Taiwan) como a existência de uma burocracia coesa e coerente, dotada de um forte espírito de corpo, e a ausência de poder político das classes agrárias asiáticas, que permitiu, dentre outras, a realização de reformas agrárias consistentes. Mas aqui importa o destaque da inexistência de capitais dos países centrais mobilizando e conduzindo as forças produtivas nessa região como um dos fatores decisivos para o sucesso dessas economias.

O processo de modernização das economias periféricas se insere em um contexto de dependência, difícil de quebrar. Na realidade, salienta Furtado (1992, p.10), *“o processo de modernização agravou a concentração de riqueza e renda já existente, acentuando-a na fase de industrialização substitutiva”*. Como não ocorreram mudanças estruturais, o padrão concentrador e excludente perpetuou-se, de modo que são os proprietários dos recursos produtivos quem usufruem os benefícios da modernização. Não há homogeneização social, porque não se rompem a estrutura historicamente desigual, e o país permanece estacionado na fase do crescimento, sem completar o processo de desenvolvimento.

A concretização de uma sociedade homogeneizada passa ao largo da realidade dos países periféricos, cujos interesses internos foram subordinados aos interesses dos países centrais, levando-os à produção de bens primários para exportação. Em decorrência, notadamente na América Latina, devido ao seu papel na divisão internacional do trabalho como produtor e exportador de produtos primários não ter contribuído para que concentrassem recursos no progresso tecnológico. A concentração de recursos na agricultura exportadora associou-se a um processo de modernização pelas margens, no qual as importações funcionaram como um indutor da industrialização substitutiva, que se inicia com a produção dos bens mais simples, de baixa exigência em termos de tecnologia e capital. A questão é que, quando se avança para as atividades industriais mais complexas, mais intensas em tecnologia e capital, as restrições se explicitam pela dependência; dependência de progresso técnico que não se tem domínio, de poupança externa, porque poupança doméstica é insuficiente (FURTADO, 1992).

Ocorre que o problema verdadeiro não consiste em saber o que devia ter sido feito antes das transformações estruturais que conduziram ao processo de modernização, e sim em descobrir como sair da armadilha do subdesenvolvimento. Os aumentos de produtividade devidos à descoberta de vantagens comparativas na agricultura já se deram há muito tempo, e os seus frutos foram há muito absorvidos pela modernização. Por outro lado, o ingresso na industrialização também é coisa antiga e seu efeito indistigável foi aumentar o dualismo social (FURTADO, 1992, p.17).

Pode-se concluir que, na fase atual do capitalismo, o desenvolvimento tardio de economias nacionais torna-se uma empresa árdua. Celso Furtado, contudo, acautelou-se contra previsões fatalistas de que a realidade assim permaneceria no futuro. Porém, não

foi parcimonioso em enfatizar que esse “*impasse histórico*” não conduziria a outro caminho que não fosse “*alguma forma de catástrofe social*”. A “*lógica perversa*” do subdesenvolvimento só seria superada a partir de um projeto político sustentado na realidade social do país, uma vez que não se pode rotular uma nação como desenvolvida, se sustenta profundas desigualdades, como é o caso histórico dos países periféricos. Ou seja, Celso Furtado está defendendo o que os institucionalistas observaram – cada país precisa construir sua própria trajetória; no caso de países como o Brasil, os problemas estruturais nunca resolvidos têm que ser postos a termos. Não é difícil entender a mensagem clara do economista brasileiro – não se desenvolve uma nação à base de projeto neoliberal.

II.2 – NEOLIBERALISMO E PROTEÇÃO SOCIAL

No pós-guerra, Keynes venceu a batalha ideológica contra Friederic Von Hayek e o Estado interventor e de bem-estar social triunfou sobre o liberalismo econômico. No entanto, apesar de sucumbir ao pensamento keynesiano, a ideologia de livre mercado nunca se extinguiu; continuou maturando em centros acadêmicos entre um grupo de intelectuais que buscavam reafirmar as virtudes liberais. Um grupo de intelectuais provenientes da Alemanha, Paris, Áustria, Suíça, Manchester e Chicago, liderados por Hayek, autodenominado *Mont Pelerin Society*, cunhou o termo neoliberalismo para nominar sua abordagem. Dentre eles, Karl Popper, Ludwig von Mises, Michael Polany (JONES, 2014).

Durante os Anos Dourados do capitalismo, sobretudo nas décadas 1950 e 1960, houve um consenso tanto político quanto público de que as ferramentas da demanda agregada de Keynes permitiam gerir o capitalismo de forma efetiva, o que, na prática, funcionou até o início da década seguinte. Harvey (2008) afirma que, no pós-Guerra, ocorreu uma reestruturação do Estado e das relações internacionais, pautadas pela convicção em não repetir as experiências da década de 1930. Para tanto, era necessário assegurar a paz e a estabilidade e firmar um pacto entre trabalhadores e empresários. Assim, construiu-se uma via que não capitalismo ou comunismo puro – uma

combinação de Estado, mercado e instituições democráticas que garantiriam paz, estabilidade e bem-estar. As instituições de Bretton Woods salvaguardariam a nova ordem internacional e o padrão dólar-ouro garantiam o livre comércio mundial. Os emergentes Estados sociais europeus e outras formas liberais democráticas evidenciavam um compromisso necessário dos Estados com o crescimento econômico, o emprego e o bem-estar. Firmou-se um “compromisso de classe” entre o capital e o trabalho, e o Estado legitimamente intervinha na economia para garantir os objetivos de paz e prosperidade.

O que todas essas várias formas de Estado tinham em comum era a aceitação de que o Estado deveria concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos, e de que o poder do Estado deveria ser livremente distribuído ao lado dos processos de mercado – ou, se necessário, intervindo ou mesmo substituindo tais processos – para alcançar esses fins, e políticas fiscais e monetárias em geral caracterizadas como “keynesianas” foram implantadas extensamente para suavizar os ciclos de negócios e assegurar um nível de emprego razoavelmente pleno (HARVEY, 2008, p. 20).

Segundo esse autor, tal construção, conhecida como liberalismo embutido, produziu altas taxas de crescimento econômico nos países capitalistas avançados (nos países periféricos não passou de um sonho), entre as décadas de 1950 e 1960, combinadas com controles sobre a livre mobilidade do capital e sobre setores-chave como carvão e aço, com gastos públicos e Estado de bem-estar social. Esse Estado intervencionista mediou relações de classes, promovendo uma economia social e moral, por vezes permeada por um forte sentido de identidade nacional. Houve também uma grande influência de representações da classe trabalhadora, como sindicatos e partidos de esquerda, no aparato estatal.

No entanto, por ocasião de fins da década de 1960, antes mesmo do choque do petróleo, o liberalismo embutido começou a esgotar-se. Eram inequívocos os sinais de grave crise de acumulação e o surgimento de um novo padrão de concorrência, convergente com a reivindicação de se impôr limites à democracia política.¹³ De fato, começou a ruir o antigo modelo “virtuoso” do crescimento fordista, que combinava

¹³ Laval & Dardot (2016) destacam a Comissão Trilateral, fundada em 1973, por David Rockefeller, composta por duzentos “cidadãos distintos”, leia-se seletos membros da elite política e econômica dos Estados Unidos, Europa e Japão, cujo relatório intitulado *The Crisis of Democracy*, de 1975, expressava um diagnóstico de “ingovernabilidade” devido ao excesso de democracia, quer dizer, a participação dos mais pobres e marginalizados na vida política e social.

princípios tayloristas com uma certa “solidariedade” macroeconômica entre lucro e salário, que propiciava ganhos frequentes a este último, resultante de sua indexação aos preços e aos ganhos de produtividade. Tal modelo foi posto em xeque ao se observar a persistência de um fenômeno até então desconhecido – a presença conjunta de desemprego e inflação. A lucratividade das empresas decaiu, tanto pela desaceleração dos ganhos de produtividade quanto pelas pressões sociais, sobretudo pela combatividade dos trabalhadores. No contexto da estagflação, com receitas tributárias declinantes ao mesmo tempo em que as demandas sociais crescentes pressionavam os gastos públicos, as políticas keynesianas encontraram seus limites (LAVAL & DARDOT, 2016; HARVEY, 2008).

A estagflação parece assinar o atestado de óbito da arte keynesiana de “pilotar a conjuntura”, que pressupunha a arbitragem entre inflação e recessão. A coexistência desses dois fenômenos – alta taxa de inflação e elevada taxa de desemprego – parecia desabonar as ferramentas da política econômica, em particular a ação benéfica do gasto público sobre o nível de demanda e o nível de atividade, logo sobre o nível de emprego (LAVAL & DARDOT, 2016, p. 196).

Em meio à crise dos anos 1970, que é também uma crise do keynesianismo, a incapacidade dos mecanismos de política econômica usuais em dar uma resposta satisfatória à crise econômica proporcionou o momento perfeito para a escalada das ideias neoliberais. Os ataques de Milton Friedman às ideias keynesianas tomaram impulso e conquistaram seguidores, embalados pelo colapso do sistema monetário internacional desenhado em Bretton Woods por Dexter White e Keynes. Sua versão do monetarismo mostrou-se bem sucedida nos Estados Unidos e Inglaterra, passando a exercer grande influência nas políticas monetária e fiscal. Friedman desenvolveu a “mais consistente, sistemática e significativa alternativa” à demanda agregada keynesiana. Seu monetarismo ofereceu uma proposição “enganosamente simples e indolor”: os piores extremos das flutuações econômicas poderiam ser equalizados mediante um estrito controle sobre a base monetária (JONES, 2014).

A explicação monetarista do porquê as políticas keynesianas deixaram de funcionar – a ideia da inflação como um fenômeno monetário – viria fornecer o embasamento para a adoção do credo do livre mercado nas administrações Margaret Thatcher e Ronald Reagan e mais além. Jones (2014) afirma que o monetarismo mostrou-se bem sucedido onde as políticas keynesianas tinham se tornado inócuas. Suas prescrições aparentavam ser mais plausíveis; preencheram as lacunas existentes e foram

versadas como a única forma de tratar os problemas da economia mundial. A forma monetarista de conduzir a economia, baseada no retorno ao livre mercado, estampou uma controvérsia entre mercados e intervenção estatal, proclamando a preponderância do primeiro sobre o último. Mercados livres – garantidos por liberalização, menor tarifação, privatização e desregulamentação – tornaram-se a ordem do dia. Os mecanismos de mercado substituiriam a intervenção do Estado na provisão de serviços e concessão de benefícios e subsídios, eliminando as falhas decorrentes da ação estatal. Na prática, contudo, essa nova macroeconomia do livre mercado não significou o aniquilamento do Estado, mas uma subversão do interesse social pelos interesses das grandes corporações e das finanças internacionais como mola condutora das políticas de governo. resultou no estreitamento das atividades do Estado, seu confinamento ao compromisso com mercados desregulamentados, na transferência da prestação de vários serviços públicos para a esfera privada, no endeusamento da estabilidade monetária e da austeridade fiscal.

A experiência comprovou uma amplitude de custos sociais decorrentes da aplicação da profissão de fé do fundamentalismo de mercado: aumento do desemprego, do subemprego e da informalidade; aprofundamento das desigualdades, tanto entre países quanto dentro de países; financeirização e concentração; agravamento da pobreza. Ao mesmo tempo, o Estado, primido pelo seu compromisso com os mercados, de garantir a mercantilização em todas as áreas possíveis da existência, não ausente, mas mínimo, cuja intervenção passou a ser orientada para garantir as condições institucionais e jurídicas do agigantamento dos mercados, vai remodelando as políticas de proteção social para ações parciais. Os modelos clássicos, montados arduamente ao longo da história, fraturaram-se diante das mudanças provocadas pela crise de regulação do capital. O que se tem feito é uma discussão sobre a pobreza e seu enfrentamento, cuja dramatização (e esterilidade dos mecanismos tradicionais de filantropia e caridade), imputou-lhe o *status* de questão social e, como tal, impõe-se à agenda pública. O Estado, diante da tarefa de proteger os mais vulneráveis, cria formas de proteção mais adequadas ao seu modelo reformado, que vão ao largo das políticas universais, sobrepujadas pelas políticas seletivas e especializadas no seu público “mais necessitado”.

Estudos clássicos dão como fato confirmado que os sistemas de seguridade social, (inacabado, no caso específico do Brasil) se enfraqueceram. Tanto pela

redefinição do papel do Estado, comprometido com corte de gastos, quanto pela perda de poder de barganha dos trabalhadores, cuja luta não é mais por direitos quanto o é, primariamente, por uma ocupação. Um emaranhado de desproteção se delinea – os tradicionais excluídos, socialmente inválidos; os incluídos, mas em bases precárias e instáveis, que tanto convivem com a ameaça diária da perda do emprego, quanto com má remunerações; os expulsos, que não conseguem se reincidir, quer pelo seu perfil inadequado quer pelas escassas oportunidades; os novos entrantes, que carregam, adicionalmente, o estigma da falta de experiência.

No conjunto, as inseguranças aumentaram e se diversificaram, inclusive com o retorno de algumas já afastadas, e o trabalho perdeu seu fôlego como o bilhete para entrada no mundo da proteção. Castel (2005) enfatiza que as sociedades modernas são construídas tendo como base a insegurança, possibilitada pela individualização, pelo enfraquecimento das coberturas clássicas, pela maior dependência do Estado e pelo sentimento generalizado de impotência, visto que não encontram em si a capacidade de assegurar proteção. A insegurança social elevou-se, mas, a proteção¹⁴ está baseada na propriedade. Como esta é uma sociedade individual, a segurança está na capacidade de o indivíduo se manter frente aos imprevistos e o que lhe dará proteção não será mais o grupo a que pertence, mas sua propriedade. Como muitos não têm na propriedade esta segurança, passam a depender do Estado. Sendo assim, a proteção a estes indivíduos não proprietários está condicionada à sua situação de trabalhador (CASTEL, 2005).

Para o autor, a individualização própria da sociedade contemporânea e das relações e formas de trabalho postas, faz com que haja individualização de tarefas e uma maior responsabilização dos sujeitos pela sua condição. Ou seja, caberá a cada indivíduo a responsabilidade por si mesmo, pelo seu sucesso ou fracasso perante a constante ameaça do desemprego. Tal circunstância acirra sentimentos de competição e

¹⁴ Castel (2005) trabalha com dois tipos de proteção, a civil e a social. A proteção civil relaciona-se aos bens e às pessoas em um estado de direito, já a proteção social, está baseada nos riscos aos quais o indivíduo está exposto, sendo estes as doenças, os acidentes, o desemprego, e as incapacidades de acesso ao trabalho, como a velhice ou a presença de alguma deficiência. O que exige que o indivíduo esteja assegurado contra esses imprevistos, caso contrário, passará a viver na insegurança e cada vez mais vulnerável ao desemprego, exclusão social e empobrecimento generalizado de parcela significativa da classe trabalhadora.

de ressentimento¹⁵ entre os indivíduos e grupos sociais, e também o que ele considerou como frustração coletiva.

Castel (1998, p. 537) acredita que, em tempos de liberalismo, é necessário sopesar o papel do Estado, sobretudo no campo do emprego; mais do que o aumento de suas intervenções, deve-se atentar ao sentido de sua mudança em direção “*a passagem de políticas desenvolvidas em nome da integração para políticas conduzidas em nome da inserção*”. Por *políticas de integração* entende aquelas voltadas para o equilíbrio e homogeneização da sociedade, como a universalização do acesso a serviços públicos. As *políticas de inserção* são aquelas que visam corrigir o *déficit de integração* ao qual grupos vulneráveis estão sujeitos e que, por isso, são políticas de *discriminação positiva*, pois têm clientela bem especificada, que eliminam as barreiras à uma integração completa, em condições dignas de vida.

As políticas de inserção, pois, alcançam um público especificado e se inscrevem no domínio da proteção social, princípio relacionado à complementaridade clássica entre seguro social e ajuda social. Ao contrário da Seguridade Social, que “*realiza uma socialização generalizada dos riscos, ‘cobrindo’ os assalariados, suas famílias e, finalmente, todos que se inscrevem na ordem do trabalho*” (CASTEL, 1998, p.539), a ajuda social herda o papel da assistência de subsidiar aqueles que não são cobertos nem pelo trabalho nem pela propriedade. A ajuda social se fortalece e expande, porém, mesmo derivando de um direito, fica amarrada a um orçamento delimitado ou a uma taxa de invalidez; bem diferente do sistema único que oferta um conjunto homogêneo de garantias legais para todos os cidadãos. É por essa razão, afirma, que os reformadores sociais da linha beveridgeana defendem sempre o sistema universal. No entanto, a ajuda social prevaleceu sobre a seguridade social.

II.2.1 – Conservadorismo resiliente

Em face do aumento da pobreza e desigualdades em escalas globais, as críticas ao neoliberalismo ganharam força. As promessas não cumpridas, a falta de alternativas

¹⁵ O ressentimento é considerado como um sentimento coletivo que se nutre pelas injustiças partilhadas, é uma “*mistura de inveja e desprezo que atua sobre um diferencial de situação social e joga a responsabilidade da desgraça em cima ou embaixo na escala social*” (CASTEL, 2005, p. 51).

palpáveis de escape à miséria, a intensa concentração de poder e riqueza fortaleceram os discursos questionando a supremacia dos mercados e da eficiência econômica. Vários eventos se proliferaram em âmbito internacional, com ampla participação de Estados, organismos internacionais e setores da sociedade civil. Em essência, seguiam a mesma linha de ferrenha crítica ao modelo neoliberal e suas mazelas, mas não iam mais além. Até que ocorreu a *World Summit for Social Development* (WSSD), ou Cúpula Mundial para Desenvolvimento Social, em Copenhague, em 1995. O evento em si não foi um imprevisto; já em 1992, a Assembleia Geral das Nações Unidas havia conclamado uma cúpula internacional para desenvolvimento social, iniciando a organização de um encontro de vários atores, incluindo nações, para tratar dos problemas críticos da pobreza e desemprego (IISD, 1995). A novidade, ressalta Alves (1997), foi a Cúpula ter sido “o primeiro grande encontro internacional havido sobre o tema do desenvolvimento social” e ter produzido um resultado concreto – uma declaração de compromissos dos Estados e um programa de ações que poderiam legitimamente ser cobradas aos governos pela sociedade.

Em sua Declaração, a Cúpula afirma a necessidade de respostas mais efetivas às necessidades materiais e espirituais dos indivíduos, suas famílias e comunidades; propõe que o desenvolvimento alie-se à justiça social, paz e segurança entre as nações, democracia, transparência, *accountability* e participação, pois considera tais elementos intrínsecos a um processo de desenvolvimento social sustentável e centrado nos povos. A WSSD defende a erradicação da pobreza, em uma perspectiva abrangente, que reconheça a importância de promover melhores condições de vida às pessoas pobres, mas também garanta a redução das desigualdades e o direito a uma vida produtiva e à proteção social. Políticas que ampliam as oportunidades de emprego são essenciais mas não suficientes, porque sua efetividade depende de problemas estruturais do desemprego, notadamente a situação de grupos específicos, como jovens, mulheres e grupos vulneráveis (IISD, 1995).

O trabalho assume um papel, ao mesmo tempo, mantenedor e emancipatório, ao estilo OIT – tanto atende a necessidades econômicas quanto compõe a própria identidade dos indivíduos. Trata-se, então, de expandir o nível de emprego e mais: garantir acesso a recursos produtivos, promover e garantir acesso universal à educação e saúde de qualidade, não discriminação, direitos trabalhistas, liberdade de associação e eliminação de focos de aviltamento da condição humana, como trabalho escravo ou

semiescravo, subemprego e trabalho infantil. Um outro compromisso que se destaca é a preocupação em combater os impactos sociais dos programas de ajuste estrutural. Com base nos desafios expressos em Copenhague, surge o Programa de Ações, que consistiria em um conjunto de políticas públicas, ações e medidas propostas justamente para implementar os princípios e compromissos assumidos na Declaração (IISD, 1995).

O Relatório da Cúpula incluiu, dentre os componentes do seu Programa de Ações: reorientação das políticas agrícolas, perdão da dívida, barganha coletiva de direitos, acesso à saúde por comunidades de baixa renda, redes de segurança social, ratificação dos tratados de direitos humanos, integração social de imigrantes, comércio de armas, indicadores de vulnerabilidade e impactos dos programas de ajuste estrutural sobre grupos vulneráveis. Em termos operacionais, descreveram-se estratégias para erradicar a pobreza e gerar de emprego. O Programa é contundente na crença de que a erradicação da pobreza só ocorreria com o acesso universal a oportunidades econômicas e serviços sociais básicos, aliado ao empoderamento de grupos em desvantagem social ou socialmente vulneráveis. Governos deveriam comprometer-se com a provisão de serviços sociais, garantia e expansão de sistemas de proteção social e redução da vulnerabilidade, atuando conjuntamente com outros atores para criar condições, saberes e competências favoráveis ao trabalho produtivo. O trabalho produtivo teria centralidade na sustentação do desenvolvimento e, portanto, deveria ser protegido dos impactos negativos de políticas de estabilização macroeconômica (IISD, 1995).

Os documentos da Cúpula Social revelam uma intensa preocupação com o desenvolvimento social sob a perspectiva econômica, política, ambiental e cultural. A Cúpula enfatiza o imperativo da igualdade, justiça social e equidade. Mas, na prática, não foi capaz de derrubar o subjugo dos problemas sociais aos aspectos econômicos. Mais ainda, o apego à chancela econômica continuaria funcionando como uma camisa de força a aprisionar programas sociais.

Esse fato fica claro na análise de Anderson & O'Neil (2006) sobre a erradicação da pobreza no novo milênio. Na década de 1990, havia se formado um consenso na comunidade internacional sobre a redução da pobreza como um objetivo primordial das políticas de desenvolvimento. Em 2005, estabeleceram-se objetivos para redução da pobreza a um dólar por dia e as Metas de Desenvolvimento do Milênio. Entre fins desse ano e início do seguinte, produziram-se três relatórios de desenvolvimento que enfocavam não a privação absoluta mas sim as desigualdades de oportunidades entre

países e nos países – *Human Development Report* (HDR), do PNUD, e *Report on the World Social Situation* (RWSS), da ONU, ambos em 2005, e *World Development Report* (WDR), do Banco Mundial, em 2006.

Anderson & O’Neil (2006) partem de duas raízes de argumentação sobre a importância do combate às desigualdades – os argumentos intrínsecos, que vêem a igualdade como um objetivo em si mesma, e os argumentos instrumentais, sendo a igualdade uma forma de alcançar outros objetivos, como crescimento econômico e redução da pobreza – para analisar os três relatórios. Um traço comum nesses documentos é a presença de vários argumentos em referência à preocupação com as desigualdades e uma série de recomendações de políticas públicas em sua atenção. Anderson & O’Neil identificam nos três relatórios, em maior ou menor ênfase, considerações acerca de dois argumentos intrínsecos para o combate às desigualdades. Argumenta-se, em primeiro lugar, que a maioria das sociedades preocupa-se com a justiça e equidade. A equidade é concebida enquanto igualdade de oportunidades (no sentido de que esforços e talentos, ao invés de circunstâncias pré-determinadas, definam os resultados) e ausência de privação absoluta. No entanto, todos se omitem quanto a equidade requerer algum grau de igualdade de renda. Um segundo argumento intrínseco é o embasamento legal da igualdade e equidade, posto que algumas desigualdades são violações de direitos humanos. E somente estes são os argumentos intrínsecos. Essa espécie de timidez não aparece quando são apresentados os argumentos instrumentais que referendam os relatórios.

O primeiro de todos consiste no impacto da desigualdade sobre a eficiência e crescimento econômico. Desigualdades políticas e disparidade de poder produzem instituições ineficientes. O argumento de que a desigualdade é ruim para o crescimento e a redução da pobreza, apresentado pelo WDR 2000/2001, é reforçado por uma análise mais detalhada sobre a dinâmica subjacente de instituições políticas e econômicas desiguais. Assim WDR salienta que são as desigualdades de poder que dão origem a disparidades de influência e capacidade de definir as regras do jogo e são elas que produzem instituições desiguais e ineficientes e ciclos de vantagem e desvantagem. Todos os três relatórios afirmam de várias maneiras que a desigualdade, especialmente entre os grupos, pode ter consequências desastrosas sobre a viabilidade de arranjos sociais e políticos por causa da importância da igualdade para a concepção da cidadania.

No pior cenário, a consequente perda de legitimidade política e confiança nas instituições políticas pode levar à guerra civil e falência do Estado.

Um segundo argumento instrumental é o impacto da desigualdade sobre a redução da pobreza: menor desigualdade de renda afeta mais rapidamente a redução da pobreza; quanto maior as desigualdades, menos o crescimento econômico reduz a pobreza absoluta. A igualdade produz um efeito intergeracional sobre a pobreza, aumentando as perspectivas das gerações futuras dela escaparem. Um último argumento é o impacto da desigualdade sobre a coesão social. Ela se reflete diretamente nos índices de violência e criminalidade, na insegurança e conflitos, que ameaçam a integração de uma sociedade.

Dados esses argumentos, nota-se que os relatórios apresentam mudanças em relação a seus predecessores, sendo uma delas a maior ênfase na equidade que na igualdade, não porque seja a última menos importante, mas porque a primeira é o meio mais efetivo de atingi-la; seus benefícios de longo prazo compensariam os custos de eficiência no curto prazo. Os três fazem recomendações de políticas públicas em diversas áreas, como reforma agrária, tributação, gasto público, mercados, governança e macroeconomia. Concentre-se apenas em gasto público, mercados e regulação. Aos gastos públicos são atribuídos papel chave para promover a igualdade, mediante a implementação de programas de atenção à primeira infância, educação básica, saúde, proteção social, infraestrutura e segurança pública. Embora mencione-se o universalismo, recomendam que se restrições de orçamento impedem uma cobertura universal, então dever-se-iam implementar programas voltados para beneficiar os mais pobres. O relatório do Banco Mundial aponta a dificuldade da maioria dos países de baixa renda e muitos países de renda média não têm a capacidade fiscal e administrativa para implementar sistemas universais de seguro social. O RWSS 2005 defende que os programas direcionados não deve se tornar um substituto para a cobertura universal, uma vez que este último pode promover a integração social. E é elementar que haja acesso mais igual aos mercados como forma de promover a equidade (ANDERSON & O'NEIL, 2006).

A mensagem geral é que a liberalização do mercado, cuidadosamente gerida, é a melhor maneira de promover o acesso mais equitativo aos mercados. As intervenções do governo nos mercados pode, em alguns casos, provocar uma maior equidade, mas geralmente envolvem altos custos de eficiência, muitas vezes não

conseguem atingir os pobres. Estes tipos de intervenções, portanto, são desencorajadas em favor de instrumentos mais eficientes, incluindo políticas relacionadas com finanças, trabalho e mercados de produtos, bem como os mercados de terras (ANDERSON & O'NEIL, 2006, p. 15).

O WDR vê a privatização como fonte de benefícios; mais que os outros, encoraja maior liberalização dos mercados financeiros (com a ressalva de adequadamente geridos e regulados), defende a padronização e a proteção dos trabalhadores contra o desemprego mediante seguros sociais de base ampla, bem como livre comércio e menores entreves à comercialização de produtos. De outro lado, desestimula sistemas de crédito subsidiado para agricultores pobres e pequenas empresas por julgar que alcançam os pobres a um elevado custo; desencoraja elevados níveis de proteção no mercado de trabalho formal e é desfavorável a subsídios para setores trabalho intensivos e incentivos ao investimento em regiões menos desenvolvidas. O RWSS dá ênfase à necessidade de maior proteção aos trabalhadores informais e vê com cuidado a provisão privada de alguns bens e serviços públicos, a qual deveria ser acompanhada de forte regulação para garantir o acesso universal.

Com respeito à política macroeconômica, Anderson & O'Neil (2006) destacam que o relatório do Banco Mundial sintetiza sua contribuição à equidade a partir da combinação de seguros sociais abrangentes e política fiscal “super prudente” (basicamente, contenção em bons tempos e, diante de choques adversos, uma flexibilização sensível das políticas, aplicadas de forma disciplinada. O relatório da ONU, no entanto, apela à flexibilidade da política macroeconômica para acomodar objetivos de emprego e redução da pobreza em suas políticas de curto prazo e nos programas de ajuste estrutural.

Anderson & O'Neil (2006) questionam se houve mudança na postura dessas instituições no tocante ao combate à pobreza e desigualdades. Afirmam que não. Com poucos diferenciais em relação a documentos anteriormente produzidos, a agenda de políticas públicas para a equidade discutidas nos três relatórios não vai além de uma ligeira mudança de ênfase. E isso decorre, sustentam, do predomínio dos argumentos instrumentais em lugar dos intrínsecos, o que é facilmente observável nos textos. Eles fazem várias críticas aos relatórios, dentre as quais a ausência de referência direta ao debate sobre a concessão de renda básica a todos os cidadãos e a ênfase na análise custo-benefício para as políticas públicas implementadas.

Até os anos recentes, não se pode comprovar terem havido mudanças significativas nas ideias e recomendações do Banco (e do FMI também) sobre pobreza. Este argumento pode ser ilustrado a partir da publicação, em 1999, do informe *Principles and Good Practice in Social Policy*. Este documento apresenta-se como resultado de uma demanda do Comité para o Desenvolvimento do Banco Mundial e do FMI, motivados por uma manifesta preocupação, em 2008, com os efeitos da crise asiática e com a necessidade de resolver problemas sociais (WORLD BANK, 1999). A solicitação era que o Banco, em conjunto com outras instituições internacionais, elaborasse princípios gerais de “boas práticas” em políticas sociais.

Em resposta a este pedido, o Banco Mundial preparou uma sequência de princípios geralmente acordados juntamente com questões que surgem na sua execução, e recomendou maneiras de prosseguir os trabalhos sobre os princípios e boas práticas. O objetivo geral é garantir a plena integração dos objetivos de desenvolvimento humano tanto com as respostas a crises quanto com as estratégias de desenvolvimento de longo prazo (WORLD BANK, 1999, p. 5).

De acordo com o documento, esses princípios gerais de política social deveriam buscar a promoção do desenvolvimento social de povos e nações, aumentando a capacidade das pessoas melhorarem suas vidas e influenciar as decisões que lhes afetam. Dito isso, são feitas considerações acerca de estratégias de desenvolvimento sustentáveis, que envolveriam necessariamente o acesso universal a serviços públicos básicos, como saúde, educação, saneamento e água tratada. Também haveria que se considerar o respeito à cultura e meio ambiente. O trabalho é outro tema abordado, reforçando-se o imperativo da garantia de emprego e de normas trabalhistas básicas, o que significa combater formas degradantes, como trabalho escravo e infantil, e assegurar condições dignas de trabalho.

O desafio em alcançar tais objetivos, explicita, é o fato de que grande parte dos trabalhadores em países em desenvolvimento estão ocupadas em setores informais, para as quais o desenvolvimento seria mais importante que políticas trabalhistas. Ainda que necessárias, ressalta, elas devem ser formuladas de forma que não aumentem as desigualdades entre diferentes grupos ou reduzam o crescimento do emprego no setor formal.

Os sistemas de proteção social são tratados como elemento essencial da ação pública para oferecer salvaguardas em momentos adversos e contribuir com a redução

da pobreza crônica. Não obstante devam prover serviços sociais básicos, devem ser eficazes em função dos custos e devem ser capazes de apoiar grupos vulneráveis, que em sua maioria estão de fora desses sistemas e contam com redes informais de apoio. Além disso, esses sistemas devem ser concebidos de forma que não incentivem uma dependência permanente, e devem ser complementados com políticas que direcionam as pessoas para o emprego. O desafio é formular redes de proteção reconhecendo as restrições financeiras a que muitos países mais pobres estão sujeitos. Assim, a aplicação de uma política social racional dependeria de um uso mais eficiente e eficaz em função dos custos e dos recursos disponíveis, o que envolveria foco diretamente nos pobres e em prioridades sociais, como saúde e educação básicas (WORLD BANK, 1999).

Muitos exemplos outros poderiam ser citados, mas o que fica evidente é a racionalidade do uso eficiente de recursos limitados, que se traduz em foco nos mais pobres, e o embasamento econômico que justifica estas estratégias – ao fim, elas resultariam em mais crescimento econômico. Esse modelo tem um impacto significativo nos sistemas de proteção social de países latino-americanos, que, após os choques do petróleo e a subsequente crise de suas dívidas, tornaram-se cada vez mais dependentes dos empréstimos do Banco Mundial e FMI. O peso dessas duas instituições na economia internacional, sobretudo para países em desenvolvimento ou com dificuldades financeiras, cresceu significativamente, de sorte, que seu veredicto funciona como norteador das disposições de outros agentes em emprestar ou não. O que dizem, pois, não é modestamente sugestivo, é decisivo para o destino de países em crise econômica.

II.2.2 – Seguridade social ameaçada

Quando os estados de bem-estar social no formato conhecido do pós-guerra entraram em crise, não desapareceram, porém se modificaram. Werneck Vianna (1998) enfatiza que, com as transformações econômicas ao longo da década de 1970, o *welfare state* entra em crise, configurada em três perspectivas: econômica, em um contexto de recessão com aumento do desemprego, a arrecadação cai mas os gastos se elevam; demográfica, com o aumento da população inativa relativamente à população ativa; e política, com as decepções da socialdemocracia. Na análise da autora, os sistemas de

proteção social depararam-se com o desafio de adaptar-se a uma sociedade diferente da que conhecia, não mais uma sociedade salarial, mas um ainda indefinido mundo pós-trabalho. Segundo a autora, em face da crise os sistemas de proteção social não desapareceram, conforme algumas previsões, e sim foram reformados, sofrendo adaptações ao novo contexto. Basicamente, a nova realidade caracteriza-se pela redução da presença do Estado, corte de gastos sociais, presença do setor privado na prestação de serviços, seletividade em detrimento da universalidade e reformas previdenciárias.

Mesa-Lago (2006, p. 43) destaca que “*o neoliberalismo, a globalização, a concorrência internacional, o envelhecimento da população, o crescente individualismo e outros fatores promoveram as reformas estruturais de seguridade social*” na América Latina, que introduziram modificações nos princípios convencionais, conforme observado no Quadro 3.1.

Quadro 2.1 – Reformas da previdência e os princípios de seguridade social na América Latina

	Princípio	Concepção	Mudanças
Princípios convencionais	Universalidade da cobertura	Evolução - O seguro social deveria proteger todos os assalariados e trabalhadores autônomos e as pessoas sob sua responsabilidade. América Latina - Antes das reformas estruturais predominava em uma minoria de países. Havia, no final da década de 80 e começo da década de 90, diferenças importantes entre os países. Os fatores que explicam as diferenças na cobertura são a idade do sistema, o grau de industrialização e urbanização e o tamanho do setor formal ou assalariado.	A maioria da população teria um incentivo mais forte para filiar-se e contribuir em um sistema privado do que em um público, já que, no primeiro, há propriedade da conta individual, assim como equivalência entre contribuição e prestação, em vez de solidariedade, como no sistema público. Os recursos fiscais, que são normalmente insuficientes, seriam concentrados para assistir os grupos mais vulneráveis ou necessitados. Essas mudanças resultariam em um aumento da cobertura geral.
	Igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento	Evolução - Taxas de contribuição e prestações monetárias uniformes para todos os segurados, independentemente de suas rendas. Condições legais de acesso deveriam ser iguais para todos os segurados, evitando qualquer discriminação por sexo, ocupação, renda etc. Poucos países implantaram sistemas igualitários e, ao contrário, estabeleceram certa relação entre contribuição e montante da prestação. América Latina - Processo de unificação e homogeneização das condições de acesso em todos os países do grupo pioneiro. O grupo intermediário beneficiou-se da criação posterior de seus programas de previdência. O grupo tardio-baixo estabeleceu os sistemas menos estratificados e com menores diferenças, ainda que com exceções.	A grande maioria das reformas manteve os programas separados do sistema geral com condições de acesso e prestações mais liberais. A iniquidade ou discriminação por gênero no acesso e na prestação não é tratada, nem enfrentada por tais reformas.
	Solidariedade e redistribuição de renda	Evolução - Toda a população deve estar filiada ao sistema de seguridade social e deve contribuir com seu financiamento para garantir a sua sustentabilidade; também deve haver solidariedade entre as gerações. Tudo isso terá um efeito redistributivo progressivo. América Latina - Todos os programas de seguridade social na América Latina baseavam-se no princípio da solidariedade entre grupos de renda e gerações (ativas e inativas).	As reformas substituíram o princípio de solidariedade por um “princípio de equivalência”, o qual estabelece um vínculo muito estreito entre a contribuição e a prestação com o objetivo de promover incentivos à filiação e ao pagamento, assim como assegurar o equilíbrio entre a renda e os gastos.
	Abrangência e suficiência das prestações	Evolução - A seguridade social deve amparar contra todos os riscos ou contingências sociais e suas prestações devem ser suficientes para assegurar um mínimo adequado. Combinava três instrumentos: os seguros sociais (o mais importante); a assistência social (de caráter suplementar) e os seguros voluntários (adicionais). América Latina -	Separar os programas de benefícios, saúde etc., assim como as funções de financiamento e previdência (que passam para o setor privado) das funções de supervisão e distribuição (cuja responsabilidade recai sobre o Estado), por isso

		Antes da reforma, a totalidade dos países latino-americanos tinha seguros sociais associados a benefícios por morte, doença, maternidade, acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, segundo os quais a população segurada estava legalmente protegida contra todos os riscos.	não costumam ter um enfoque abrangente.
	Unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão	Evolução - unificação administrativa, a fim de promover a eficiência e reduzir os custos. Existência dentro de um sistema de seguridade social de dois regimes, um público e outro privado. América Latina - A unidade de gestão dos seguros sociais na América Latina existia em poucos países. A responsabilidade do Estado na seguridade social variava de acordo com os países. Em Cuba, o Estado cobre o déficit considerável do programa de benefícios; enquanto que, na Costa Rica, o Estado deve transferir ao seguro social o custo dos programas assistenciais de benefícios.	Os mecanismos de mercado passam a predominar na administração, no financiamento e na provisão das prestações, enquanto que o papel do Estado se limita a regular e supervisionar o sistema, garantir as prestações mínimas aos segurados que não reúnam os requisitos ou as prestações assistenciais aos pobres e de maior risco, além de financiar os custos de transição previdenciários.
	Sustentabilidade financeira	Evolução - Plano de seguridade social viável financeiramente de acordo com a capacidade econômica do país. Por isso, expôs que não tinha de ser implantado de uma só vez, indicando as prioridades na sua implementação e avançando quando existissem os recursos. América Latina - Antes das reformas estruturais, a sustentabilidade financeira dos seguros sociais variava entre os países da América Latina. As diferenças resultavam da antiguidade dos programas e do grau de envelhecimento das populações.	A reforma normalmente elimina ou reduz a contribuição do empregador e a transfere ao trabalhador, com o objetivo de eliminar distorções no mercado de trabalho, reduzir os custos do trabalho, promover a criação de emprego e aumentar a competitividade das exportações. Os investimentos do fundo, acredita-se, serão muito mais eficientes e gerarão um rendimento maior do que o sistema público.
Novos princípios	Promoção da poupança nacional e o mercado de capitais		Ele gerará o acúmulo de capital, aumentará a poupança nacional, desenvolverá o mercado de valores e diversificará a carteira de investimento; o que promoverá o crescimento, o emprego e melhores benefícios.
	Imunidade à ingerência estatal e política		O sistema privado possui a capacidade de ser imune às interferências estatais e à manipulação política, devido à propriedade da conta individual e à natureza privada da gestão do sistema, em contraste com a ingerência político-estatal que foi tradicional e adversa na região com relação aos sistemas públicos.

Fonte: Adaptado de MESA-LAGO (2006).

Mesa-Lago (2006) afirma que essas reformas provocaram impactos significativos nos países latino-americanos que as implementaram, ressaltando que, apesar das vantagens alardeadas pelo Banco Mundial e seus seguidores, não há evidências consistentes que atestem a melhora na cobertura. Ao contrário, a cobertura diminuiu em todos esses países em cerca de 38% a 27%, permanecendo baixa e desigual entre grupos de renda diferentes. O modelo do sistema privado é sobretudo “*para trabalhadores assalariados urbanos do setor formal, homens, com emprego estável, salários médios e altos, elevada densidade de contribuição e aposentados na idade normal*”. O que não condiz com a realidade latina, de maior peso do trabalho no setor informal, de forte participação do setor agrícola, de trabalho instável (devido às duas características anteriores), de baixos salários e baixa contribuição e de busca da aposentadoria mais cedo em virtude da natureza penosa do trabalho braçal. Nessas condições, os segurados enfrentam o problema de filiar-se ao sistema e de poupar o suficiente para assegurar o mínimo benefício.

As reformas também reduziram a equidade e tenderam a ser desiguais, ao uniformizar o acesso e manter programas separados mais vantajosos que o sistema geral. As mulheres foram prejudicadas sobremaneira, porque são pior remuneradas, têm saídas do mercado de trabalho por ocasião da gestação dos filhos, concentram-se mais em trabalhos menos qualificados que os homens, têm menor acesso a programas de qualificação nas empresas, o salário médio feminino é geralmente inferior ao masculino. As reformas reduziram o nível de proteção e foram excludentes, não contemplando ou subvalorizando segmentos convencionalmente não cobertos, mas que passaram a pressionar de modo crescente os sistemas de proteção (MESA-LAGO, 2006).

O Brasil, um dos países latino-americanos pioneiros na construção de sistemas de seguridade, manteve um sistema público com contribuição não definida, prestação definida, regime financeiro de repartição e administração pública, e implantou reformas paramétricas. Além disso, manteve um nível mais elevado de cobertura, inclusive com cobertura aos trabalhadores autônomos (porém em grau bem menor que os formalizados) e trabalhadores rurais. Também mantém programas de benefícios assistenciais, com melhor alcance sobre os pobres, maior proteção aos idosos e mais equidade de gênero. Contudo, não se pode afirmar que o país tenha conquistado um sistema universal; ao contrário, antes mesmo de fazê-lo, implantou reformas que parecem distanciar-se deste princípio. Tais modificações estão enraizadas nos anos 1990

e o entendimento de seus impactos sobre o sistema de proteção social requer se considerar os reflexos das mudanças internacionais do capitalismo e as próprias condições internas do país (MESA-LAGO, 2006).

A crise da década de 1970, para os países em desenvolvimento, significou mais do que apenas a desaceleração do crescimento econômico, exaurido o modelo nacional desenvolvimentista. A partir de metade da década, a dívida externa passa a sugar a maioria dos recursos nas economias em desenvolvimento, que se tornam altamente dependentes do auxílio financeiro do FMI e Banco Mundial. Castro & Souza (2008) explicam que, até a primeira metade dos anos 1970, os empréstimos estrangeiros ao Brasil se direcionavam muito mais à formação de reservas. As surpreendentes taxas de crescimento dos tempos do milagre econômico não dependiam exclusivamente do financiamento internacional, e o saldo de fluxos reais entre o país e o resto do mundo beirava o equilíbrio. Entre 1968 e 1973, a economia cresceu a uma taxa média anual de 11%, com inflação em torno dos 19% e chegou a alcançar um superávit externo superior a um bilhão de dólares. Contudo, após o primeiro choque do petróleo, entre 1974 e 1978, a dívida líquida sofreu um aumento de 414%.

O papel desempenhado pelos empréstimos externos sofre uma mudança drástica, já que o país ostentava um déficit em transações correntes próximo aos US\$ 30 bilhões. Adicionalmente, as contas externas foram duramente golpeadas pela elevação das taxas de juros internacionais, tanto nominais quanto reais. A escalada dos juros tanto dificultou a rolagem da dívida quanto aprofundou o déficit em transações correntes. *“Entramos então numa nova etapa, na qual a condução da economia passou a ser crescentemente subordinada aos problemas do balanço de pagamentos, oriundos, em grande parte, da dívida externa”* (CASTRO & SOUZA, 2008, p. 131).

Em 1982, difundiu-se uma crise de inadimplência dos países latino-americanos, iniciada pelo México, episódio que ficou conhecido como o *setembro negro*. Houve um brusco estancamento de fluxos financeiros para a região; somente no Brasil, a entrada de dólares despencou de 1,5 bilhão de dólares ao mês, em média, para 390 milhões (MACARINI, 2008). Os países latino-americanos encontraram-se compelidos a recorrer ao FMI e Banco Mundial; estando em bastante vulneráveis, foram obrigados a curvar-se às exigências dessas organizações. Já em janeiro de 1983, o Brasil firmou um acordo com o FMI que previa um crédito de US\$ 4,4 bilhões, que seriam disponibilizados em quatro parcelas; em troca, o país assinou uma carta de intenções, na qual se

comprometia a realizar cortes drásticos nos gastos públicos, elevar as receitas (via aumento de impostos e reajuste realista de tarifas públicas) e as exportações e reduzir a inflação. O país não conseguiu não conseguiu cumprir as exigências, o FMI, então, considerou o acordo descumprido e suspendeu o empréstimo. A situação do país se tornou ainda mais crítica, a política econômica tornou-se estéril e o governo vivia “*em função de fechar o balanço de pagamentos*”, como descreveu Maria da Conceição Tavares (SOUZA, 2009).

Nesse contexto de pesado endividamento, o Brasil e outros países em desenvolvimento tornaram-se, de fato, prisioneiros das exigências das instituições de Bretton Woods, de modo que não houve solo mais fértil para implementar seus princípios, como já foram debatidos. Na prática, essas nações perdem autonomia na condução de suas políticas macroeconômicas. Ao fim e ao cabo, quer se nomeiem argumentos instrumentais, quer se chame cláusula de restrição, as recomendações e condicionalidades embutidas nos empréstimos feitos pelo Banco Mundial e FMI gravitam em torno de suas concepções sobre o funcionamento da economia, que podem ser sintetizadas na estabilidade macroeconômica e nas ideias neoliberais de livre mercado.

Nos anos 80, a eclosão da crise de endividamento abriu espaço para uma ampla transformação do papel até então desempenhado pelo Banco Mundial e pelo conjunto dos organismos multilaterais de financiamento (...). De um Banco de Desenvolvimento, indutor de investimentos, o Banco Mundial tornou-se guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-se aos novos requisitos do capital globalizado. (SOARES, citado por FIGUEIREDO, 2009, p. 1124)

No início de 1990, o Banco Mundial defendeu entusiasticamente os méritos e benefícios de uma reforma liberalizante para o Brasil, argumentado que o país só teria a lucrar com o que considerava resultados positivos da Rodada Uruguai do GATT; contudo, teria que fazer o dever de casa. O Banco apontou como prioridade o restabelecimento do equilíbrio externo, para não ir à falência, o país precisa mobilizar recursos e organizar-se para pagar sua dívida externa, mesmo isso implicando o que chamou de um custo óbvio para aqueles que teriam que sacrificar seus rendimentos (WORLD BANK, 1990).

Segundo o documento de 1990, o verdadeiro problema da dívida brasileira residia no crescimento do desequilíbrio interno, o Estado gastando além do que arrecadava. Assim, teve de recorrer a déficits fiscais e emissão monetária (ao invés de impostos ou rendimentos convencionais de bens de propriedade do governo) para elevar os recursos do setor produtivo, levando a uma inflação sem precedentes nas últimas décadas. Os malsucedidos planos econômicos teriam minado a estabilidade econômica, e se nos anos 1980 mantiveram-se as exportações, isto não deixou de ser ao custo de inflação e incerteza – o controle cambial acirrou a escassez de divisas e aos produtores nacionais, tendo monopólios garantidos, permitem-se lucros excessivos e ineficiência. Os controles internos não funcionaram, ao contrário, elevaram os custos de transação, na medida em que passaram a coexistir com mercados ilegais (ou meramente informais).

O relatório do Banco Mundial, argumentando que não era mais possível reproduzir as condições em que a economia brasileira cresceu em décadas anteriores, propõe a reforma do comércio brasileiro orientada pela redução de controles e pelo aumento da estabilidade do regime comercial, por meio de mais política macroeconômica estável. Adicionalmente, afirma que somente esta reforma não seria suficiente; precisaria acompanhar-se de reforma monetária e fiscal. O Banco evoca o “peso da experiência” de reforma comercial nos países em desenvolvimento e declara: (i) a estabilidade macroeconômica é vital para a introdução e sustentação de reformas comerciais; e (ii) as “reformas ousadas”, presumivelmente em virtude da credibilidade que criam, são mais propensas a se sustentar do que pequenas reformas, especialmente quando a credibilidade de um governo está abalada. Avançando em sua análise, e com uma pretensa propriedade de argumentos, o relatório recomenda estabilização, desvalorização e a rápida supressão dos controles cambiais sobre o comércio:

Temos uma clara preferência pelo rápido dismantelamento de controles comerciais, mediante uma substancial desvalorização. A desvalorização seria necessariamente acompanhada ou precedida pela estabilização da economia. Esta combinação clássica de reformas criaria uma atmosfera de credibilidade, ausente nas atuais reformas do comércio. [...] Um programa de estabilização crível deve incluir medidas que resultarão em uma redução significativa e permanente do crescimento da oferta de moeda. Isto pode ser conseguido, entre outras coisas, mediante: a) redução dos gastos públicos, por meio da eliminação de subsídios e liberalização dos preços das empresas estatais; b) privatização de ativos estatais; e c) eliminação do crédito dirigido e subsidiado para o setor privado. O papel do imposto inflacionário no financiamento do déficit público também teria de ser drasticamente reduzido (WORLD BANK, 1990, p. 37).

O documento segue atacando os controles sobre o setor externo e as barreiras comerciais, definidos como cerceamento ao livre comércio e, portanto, redução dos ganhos com o comércio exterior. E, embora não se detenha no ponto, também sinaliza que as reformas necessitariam extrapolar os limites do setor comercial. A eliminação destas restrições corrigiria as distorções e produziria ganhos para o país, o que (implicitamente) compensaria os sacrifícios feitos. É notório como a bandeira das liberalizações é empunhada como a solução para a crise brasileira e a retomada do crescimento.

Quanto à injuriosa pobreza, uma afronta à dignidade humana, não cabiam hesitações em respeito à urgência de combatê-la. Mas, não haja dúvidas, nos termos das referidas agências – ênfase em programas sociais focalizados em grupos seletos e assentados em parâmetros quantificáveis para avaliar sua eficiência. As políticas sociais assumem um viés eminentemente instrumental e o combate à pobreza é validado em termos de contribuição ao crescimento econômico; a provisão de necessidades básicas, por exemplo, destaca-se pela possibilidade de potencializar recursos inutilizados, porque pessoas que sofrem privações básicas não conseguem desenvolver suas capacidades para o trabalho, que tem um valor essencial – garante renda e independência em relação à tutela estatal.

Mesmo que vários documentos explorem a dimensão humana do desenvolvimento e reconheçam a necessidade de acesso a bens e serviços públicos básicos, não é detectável qualquer traço de defesa das condições que encamparam os estados de bem-estar social do pós-guerra. Organizações de classe, negociações coletivas cederam lugar à exortação do protagonismo individual. Nesse sentido, tal perspectiva é muito próxima das concepções de liberdades individuais, garantia de oportunidades para o indivíduo, criação de condições que viabilizem projetos de vida pessoais. Ademais, a trajetória das políticas sociais, a partir da década de 1990 é marcada pela subordinação do gasto social aos interesses da política macroeconômica, claramente comprometida com a estabilidade, a geração de superávits primários e, em última instância, a redefinição do papel do Estado como agente mantenedor dos interesses do capital financeiro e do mercado. Em que bases se pode sustentar tal assertiva? Justamente nas tendências que tais políticas assumiram – seletividade, fragmentação e apologia ao trabalho desprotegido.

CAPÍTULO III

A POBREZA E A AGENDA PÚBLICA DOS ANOS 1990

A partir da década de 1990, a pobreza tornou-se um tema obrigatório na agenda pública brasileira. A exaustão do modelo de crescimento industrial, que permitia dirimir tensões sociais pela expansão do emprego, desmascarou uma realidade impossível de se ignorar, muito mais complexa que apenas crise de estabilidade – o país tinha se desenvolvido à custa de desigualdade e exclusão. A pobreza tornou-se uma questão social, forçando o Estado a ter que buscar soluções para essa mazela histórica. Isso aconteceu em meio a profundas transformações, em âmbito político e social. O país retomava o regime democrático, com a sociedade amplamente mobilizada em defesa da participação popular nas decisões que definiriam os rumos da nação. Mas houve também um outro movimento, no sentido de acomodação do país às mudanças na economia mundial que se tinham posto em curso desde os anos 1970.

Nota-se um conjunto de mudanças incrementais no âmbito do Estado, com a criação e regulamentação de leis, instituições e agências, voltadas para responder as crescentes demandas sociais. Observa-se também uma maior tendência à descentralização e ao rompimento com a tradição de descontinuidade nas políticas públicas, imprimindo-lhes um caráter mais próximo a políticas de Estado ao invés de políticas de governos. A descentralização convergia com a crítica ao centralismo federal, buscando responder à preocupação com adequações a especificidades locais e diagnósticos mais precisos das reais necessidades de cada localidade. O traço de continuidade implicou em atenção aos resultados alcançados e a valorização da eficiência na política pública. Passou-se a construir mecanismos de monitoramento das políticas públicas, um ponto bastante frágil na tradição brasileira, que serviriam como referência para corrigir, reproduzir ou aperfeiçoar ações já implementadas.

Do lado da sociedade, é notória sua presença mais incisiva na vida pública, resultado principalmente da ação de movimentos sociais e da associação, ainda que tímida mas crescente, entre a participação popular e o exercício da cidadania.

Consolidaram-se várias experiências de parcerias Estado-sociedade e estabeleceram-se espaços públicos para a participação da sociedade no processo da política pública, a exemplo dos conselhos municipais. No plano internacional, é forçoso reconhecer a influência de pressões da comunidade internacional, motivadas pela preocupação com o agravamento de questões ambientais e sociais, que em grande medida passaram a ser encarados como problemas do mundo.

De modo geral, todos esses elementos exerceram um peso importante na inclusão da pobreza na agenda do Estado. Mas além desses, é imperioso considerar a influência da doutrina neoliberal, que se difundiu no Brasil nos anos 1990, aproveitando um arranjo favorável das principais forças políticas que lhe permitiu moldar o cardápio de política econômica a ser adotada. Como se pôde notar, as mudanças daí decorrentes influenciaram substancialmente as formas de combater a pobreza no país. Interessa destacar que as disposições em favor da participação de diversos atores e inovações na gestão de programas convergiam com o modelo neoliberal de Estado mínimo e ênfase em resultados custo-benefício eficientes. As políticas de combate à pobreza (e, em maior amplitude, as políticas sociais), então, iriam se caracterizar por um formato de programas, com ações de cunho emergencial e focalizadas, transferências monetárias e orçamento limitado.

III.1 – PROTEÇÃO SOCIAL NA DÉCADA DE 1990

Por muitas formas, a década de 1990 é um divisor de águas no país. O Brasil, já redemocratizado, conquistou a estabilidade, retornou ao circuito do capital externo e enquadrou-se ao modelo neoliberal. O modelo desenvolvimentista dos tempos de industrialização substitutiva de importados tinha se esgotado, extinguindo as possibilidades do país continuar se furtando ao debate de questões estruturais, dentre elas os problemas sociais. O crescimento econômico não era mais uma via possível de incorporação das massas ao sistema econômico, tampouco havia eliminado a pobreza, como se pensava que aconteceria. A concentração de renda e as desigualdades, ao

contrário, tinham se aprofundado e o setor externo estava mais vulnerável do que nunca.¹⁶

Já foi dito que, com a crise desencadeada a partir dos choques do petróleo, a ascensão do neoliberalismo, o esgotamento do modelo desenvolvimentista, o país tornou-se altamente suscetível às intervenções do FMI e do Banco Mundial, tendo que se submeter à condicionalidades contra as quais resistira no passado.¹⁷ A estabilidade se sobrepôs a qualquer projeto de desenvolvimento, e os meios para alcançá-la estavam condicionados a reformas liberalizantes, aquelas tão bem conhecidas, com abertura comercial e financeira, ajuste fiscal, privatizações e desregulamentação de mercados. No discurso, apenas com estabilização as economias em desenvolvimento poderiam resolver suas questões básicas e retomar o desenvolvimento econômico.

O ponto é que as reformas restringiam a ação estatal, em um contexto de aumento das desigualdades e da pobreza, do desemprego e precarização do trabalho. As proposições em política econômica antagonizavam as políticas sociais, por lhe impor fortes restrições financeiras, contudo, não somente a situação interna crítica como também a crescente mobilização da comunidade internacional impuseram a necessidade de se elaborar soluções que reduzissem, quando não eliminassem, esses problemas, já como um imperativo de curto prazo. Para a América Latina como um todo, os sistemas de seguridade social inevitavelmente foram afetados; muitos deles ainda incompletos e deficientes, tornaram-se ainda mais fragilizados, comprimidos entre o aumento das demandas sociais e a redução dos seus orçamentos.

Convencionalmente se reconhece que a trajetória das políticas sociais brasileiras têm uma estreita ligação com a história do país nos anos 1980. Mesmo que as escolhas frente à crise econômica tenham pesado majoritariamente na inflexão da década seguinte, não se podem desprezar os fatos políticos, principalmente a redemocratização,

¹⁶ A crise se iniciara nos anos 1970, com o país sentindo os impactos das crises internacionais, principalmente devido aos choques do petróleo. A dívida externa, que, em 1960, fora de pouco mais de três bilhões de dólares, em 1975, contabilizou mais de vinte e um bilhões e, em 1980, já ultrapassara os cinquenta bilhões de dólares. O produto, que crescia a taxas anuais em torno dos 10%, nos anos 1970, registrou um crescimento anual inferior a 2%, na década de 1980. De outro lado, o índice de Gini subiu de 0,5 para 0,6, no mesmo período (BRUM, 2005).

¹⁷ A partir de 1982, inicia-se pelo México uma crise de inadimplência na América Latina e o FMI pôs em xeque a capacidade dos países em desenvolvimento pagar seus empréstimos; no Brasil, o fluxo de capitais estrangeiros despencou de aproximadamente um bilhão e meio de dólares mensais para menos que quatrocentos mil. As dificuldades foram se avolumando, o país sem condições de cumprir os acordos firmados; o Brasil, então, decreta moratória em 1987, o que veio a piorar sua posição e quase anular sua capacidade de negociar os acordos. (SOUZA, 2011).

com maior abertura à participação da sociedade, que também viriam a desempenhar um papel específico nessas mudanças.

Dagnino (2004) defende que houve uma confluência, que ela chamou de perversa, entre o projeto político democratizante, fruto da Constituição de 1988, e o projeto neoliberal de reestruturação da economia e do Estado. De um lado, a Constituição consagrou o princípio de participação civil, estabelecendo espaços públicos para a participação da sociedade no processo decisório e nas políticas públicas. De outro, a implementação de políticas neoliberais levou o Estado progressivamente a delegar várias de suas funções para a sociedade civil, em destaque a garantia de direitos e suas responsabilidades sociais. Seu argumento é que a convergência desses propósitos no tocante à participação social é aparente, porém é cuidadosamente apresentada em uma atmosfera nebulosa e sedutora, que apela para significados contundentes – “*participação, sociedade civil, cidadania, democracia*”. A perversidade reside nessa relação: maior abertura à participação democrática ao mesmo tempo em que essa sociedade participativa, ainda jovem, é sobrecarregada com funções do Estado.

Esse argumento de uma pretensa identidade de propósitos, que é perversa, converge com a análise que se faz sobre a evolução das políticas de proteção social, em tempos de busca de um Estado mínimo e ampliação do papel do mercado à quase totalidade dos setores da vida das pessoas. O apelo à essa, por assim dizer, participação responsável da sociedade civil, como reflexo e propósito da democracia, viria a ser cada vez mais evocado nos discursos oficiais, com o intuito de justificar e convencer a sociedade a arcar com responsabilidades de um Estado que se encolheu.

Com a Constituição de 1988, a proteção social tornou-se direito dos cidadãos e responsabilidade do Estado. Ampliara-se o raio de ação e a cobertura dos programas, com impactos diretos no desenho da política social – alteram-se as definições de benefícios e beneficiários, um leque mais amplo de situações torna-se objeto da proteção. A intervenção estatal passa a atingir uma relação mais estreita com a vida social, “*com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza*” (CARDOSO JR. & JACCOUD, 2005, p.182). Dentre os avanços da Constituição de 1988 no campo da proteção social, os autores destacam:

i) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; iii) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; iv) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e v) o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego.

Sposati (1995, p.19) afirma que, em fins dos anos 1970 e início dos 1980, a organização popular impulsionou as lutas sociais contra o autoritarismo e pela inserção de suas demandas no interior do Estado. A resistência da sociedade contra a total supressão de um Estado Providência em favor do Estado Assistencial assume um caráter mais dramático, alia-se à luta pela democracia, e a assistência social torna-se uma reivindicação de política pública para enfrentar a paradoxal realidade brasileira de uma massa de pobreza em um país de grande desenvolvimento industrial. Este é um momento de intensa revisão conceitual sobre a assistência, cuja visão tradicional não é mais possível de ser aceita. Até então, era compreendida em sentido estrito, como ajuda financeira ou em espécie e provisão de serviços sociais como creches, asilos e cursos profissionalizantes. “*Resumia-se às atividades de plantão, encaminhamento, ajuda individualizada, atendimento a emergências ou calamidades públicas, atendimento aos grupos sem potencial político, tais como deficientes, menores infratores...*”.

Essa trajetória altera-se, em fins da década, e a assistência social, à medida em que se firma como política pública, perde o caráter residual e negativo, passando a assumir uma orientação positiva, “*enquanto mecanismo estratégico de acesso a bens e serviços pelos excluídos*”. Revigora-se o entendimento de seu papel na garantia de direitos sociais da população excluída e de programas compensatórios como também de serviços sociais. “*Ela é a política que chega à pobreza. Ela toma a forma de tratamento destinado aos excluídos, portanto à pobreza*” (SPOSATI, 1995, p. 20).

Ainda que se tenham obtido avanços no campo dos direitos trabalhistas e da educação, é na esfera da seguridade social a maior inovação, com a instituição do conceito de seguridade social compreendendo as políticas de previdência social, saúde e assistência social; a primeira, de caráter contributivo e as demais de caráter distributivo. Passa-se a debater o campo da assistência, com forte crítica ao padrão centralista e

burocratizado dos programas, seu caráter seletivo, de ações pontuais, fragmentadas e emergenciais, que resultava na exclusão dos mais pobres. Esta revisão aponta que as ações resultam de concepções de gabinete, de cujo processo de execução e avaliação estão ausentes os beneficiários. Nesse momento, vai imperar o ideário democratizante, seguindo os princípios da Nova República, e se reivindica a democratização da gestão, descentralização, modernização e racionalização gerencial. Este modelo se apoia fortemente na eleição de novas parcerias, privilegiando o diálogo e a participação dos movimentos sociais (JESUS et al., 2004).

Fagnani (2005) aponta que a bandeira da descentralização norteou o conjunto de reformas proposto na Assembléia Constituinte e que desaguará na Constituição de 1988. Nesse momento, há um papel decisivo dos trabalhos capitaneados pelo PMDB que propunha um projeto nacional calcado na estratégia de desenvolvimento social aliado ao desenvolvimento econômico. O diagnóstico principal é que havia uma enorme disparidade entre a posição de oitava economia global, a qual o país tinha alçado em início da década, e a condição de ter, ao mesmo tempo, uma das maiores taxas de pobreza e desigualdades sociais. Havia um ideário otimista de que seria possível conciliar ambos os objetivos. Sintetizadas no documento intitulado “Esperança e Mudança”, a proposta de desenvolvimento social assentava-se em uma estratégia estruturada em quatro eixos: redistribuição da renda, como objetivo das políticas públicas e de reforma social; políticas sociais básicas: exigências mínimas de uma sociedade democrática; políticas de reordenação do espaço e do meio ambiente; e emprego, como síntese da política social.

A redistribuição de renda consistia no foco principal da estratégia, mas, tarefa difícil e complexa, não se daria apenas pela via da melhoria dos salários. Era imprescindível reformar os diversos setores ligados ao trabalho e bem-estar no intuito de promover equidade e justiça social. A questão era melhorar o acesso, ampliar coberturas, estender benefícios, cobrir uma variedade maior de situações, municipalizar, garantir renda mínima e universalizar uma rede de serviços e benefícios que, em última instância, além de assegurar a proteção social ligavam-se à garantia de direitos inerentes à cidadania.

No plano concreto, da institucionalidade das mudanças propostas, a Constituição de 1988 amplia e estende os direitos sociais; traz a concepção da seguridade social como forma mais abrangente de proteção; desonera o vínculo contributivo como

princípio estruturante do sistema; universaliza o acesso e a expansão da cobertura; recupera e redefine patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; e eleva o compromisso do Estado com a seguridade, prevendo seu maior peso na provisão de bens e serviços sociais (DRAIBE, 2002). Contudo, o otimismo que permeou o ciclo reformista dos anos 1980 arrefece na década seguinte.

No campo da política social, as reformas estruturais que a Constituição de 1988 previa não se concretizaram. Percebeu-se que para se criar um sistema de proteção social universal e redistributivo, tal como proposto pela Constituição, era necessário um nível de mudanças muito mais profundo do que o que se logrou na prática (DRAIBE, 2003).

Trocar efetivamente o rumo do nosso sistema de proteção social, fazendo-o avançar em direção a um padrão mais inclusivo de Estado de Bem-Estar, teria exigido o estabelecimento de uma base mínima comum de benefícios sociais, digna e decente, a partir da qual, e só aí, as diferenças se manifestariam. Ora, além de enfrentar interesses muito encaustados, um movimento dessa envergadura exigiria uma revisão conceitual, melhor dito, cultural profunda, tanto do que se considerava e se propunha como universalismo, como das suas traduções programáticas e organizacionais, exatamente para evitar que por trás e por dentro do universalismo operassem os mesmos férreos mecanismos reprodutores da desigualdade, como, aliás, tão bem nos ensinava a experiência de mais de um século em educação fundamental (DRAIBE, 2003, p.69).

Na prática, ficou-se aquém das condições políticas e institucionais para viabilizar mudanças tão profundas quanto as propostas. Reformas estruturais imprescindíveis foram relegadas ao ostracismo, quando não acintosamente ignoradas, além de que, e em muita medida decorrente de, setores tradicionais jamais deixaram o poder, encapsulando, no plano político institucional, as manobras necessárias ao reformismo. Werneck Vianna (1991) ressalta que a abordagem otimista do *welfare state* brasileiro, embalada pelo “*mito da redistributividade das políticas sociais*” e pela “*sedução do Estado interventor*”, ofuscou a percepção elementar de que para melhorar as condições de vida da população fazia-se necessário mudanças estruturais, “*sintetizadas na mudança do padrão de desenvolvimento*”.

No plano econômico, não se discutiu a necessidade de mudança de um modelo de desenvolvimento claramente esgotado, e o combate à inflação impôs-se como prioridade. No plano político, a crise econômica funcionou como elemento de coesão

em torno de um pacto político em prol da estabilidade econômica¹⁸ (SALLUM JR., 2000). A defesa da estabilidade como caminho essencial na superação da crise assentou-se em ideias cristalizadas do monetarismo neoliberal e se utilizou de um discurso comunicativo de forte apelo público que advogou exitosamente em favor de uma política macroeconômica conservadora.

A partir dos anos 1990, os sucessivos governos implementam mudanças que modificaram a relação capital/trabalho em favor do capital, promover a inserção econômica e financeira do país no cenário internacional e reconfigurar a estrutura e o funcionamento do Estado. O Governo Collor principiou as mudanças, com uma vertiginosa abertura comercial e financeira que aprofundou a recessão econômica e o desemprego. O acirramento da concorrência dela decorrente impôs a reestruturação produtiva das empresas brasileiras, públicas e privadas, mediante a qual se introduziram novos métodos de gestão do trabalho e novas tecnologias. Dando prosseguimento, o Plano Real, ao ampliar a abertura comercial e valorizar a moeda nacional, elevou ainda mais as taxas de desemprego (FILGUEIRAS, 2006).

Batista (1994) afirma que, apesar da sua vulnerabilidade externa, o Brasil não tinha sido derrotado – mesmo com a crise da dívida externa o país poderia equilibrar sua balança comercial, por causa da sua base industrial e do aumento da produção nacional de petróleo. Mesmo com o estado crítico das contas públicas, poderia arcar com os serviços da dívida externa. O fracasso dos sucessivos planos resultaria em um sentimento generalizado de frustração que abalaria a confiança na ação do Estado; as condições negociadas com o FMI penalizaram o Brasil, que teve de arcar com custos pesadíssimos da dívida e não conseguia cumprir as metas fiscais e monetárias impostas. Mas, insiste o autor, o país teria resistido às pressões externas. O ponto de mudança é a eleição do novo governo, abertamente comprometido com o discurso neoliberal e que vai pôr em curso o enquadramento brasileiro nos seus princípios de livre mercado e livre concorrência.

¹⁸ Sallum Jr. (2000) utiliza a categoria de *statecraft* para argumentar que houve uma confluência de interesses que permitiu a FHC formar coalizões políticas em torno do combate à inflação, aproveitando a janela de oportunidade fornecida pela crise econômica do país, que permitiram ultrapassar os limites da implantação de um plano ortodoxo de estabilização monetária, garantindo sua vitória nas eleições presidenciais de 1994.

Com Collor é que se produziria a adesão do Brasil aos postulados neoliberais recém consolidados no Consenso de Washington. Comprometido na campanha e no discurso de posse com uma plataforma essencialmente neoliberal e de alinhamento aos Estados Unidos, o ex-presidente se disporia a negociar bilateralmente com aquele país uma revisão, a fundo, da legislação brasileira tanto sobre informática quanto sobre propriedade industrial, enviando subseqüentemente ao Congresso projeto de lei que encampava as principais reivindicações americanas. Com base em recomendações do Banco Mundial, procederia a uma profunda liberalização do regime de importações, dando execução por atos administrativos a um programa de abertura unilateral do mercado brasileiro. Concluiria, ainda, negociações com a Argentina a respeito de um mecanismo de salvaguardas das respectivas instalações nucleares, mediante o qual nosso país, sem aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, aceitaria de fato o regime de salvaguardas abrangentes que nele se prevê (BATISTA, 1994, p. 37).

As mudanças se estenderam ao mercado de trabalho, atingido por uma forte desregulamentação, com um processo de precarização das relações de trabalho – subcontratações, aumento da jornada de trabalho, flexibilização das leis trabalhistas e ampliação da informalidade – e a perda de vigor dos sindicatos. Resultado diferente não se observa quanto à distribuição de renda. Com a queda dos rendimentos do salário, cai a participação do trabalho na composição da renda nacional “*de mais de 50% para apenas 36%*”, enquanto se elevaram os rendimentos do capital, “*especialmente os juros do capital financeiro, e das receitas fiscais do Estado*”. A carga tributária cresceu, mas seu peso concentrou-se sobre consumo e salários – respectivamente, 49% e 27%, enquanto sobre rendimentos do capital e outras rendas incidiam meros 16% e sobre propriedade e herança apenas 3% (FSP, 2005, *apud* FILGUEIRAS, 2006).

Há que se destacar que não somente questões econômicas provocaram alterações no sistema de proteção social. Além destas, também mudanças demográficas e sociais trouxeram novas pressões e desafios ao sistema de proteção social – aumento da expectativa de vida e envelhecimento da população, queda das taxas de fecundidade, entrada da mulher no mercado de trabalho, aumento da expectativa de vida, mudanças na estrutura familiar com famílias sem filhos e famílias chefiadas por mulheres. Estas transformações trazem o impasse de quem se responsabiliza pelo cuidado da família e dos idosos que não necessitam de hospitalização, uma vez que a mulher, cuidadora tradicional, tem jornada de trabalho fora de casa e é onerada dupla ou triplamente em suas responsabilidades; trazem novas demandas que estão fora do regime clássico de seguridade social e representam maiores custos tanto para a previdência, quanto para a saúde e a assistência social (KERSTENETZY, 2011).

Fagnani (2005, p. 378) argumenta que, a partir dos anos 1990, o movimento de contramarcha do sistema de proteção social ganha vigor, com a desestruturação das bases institucionais e financeiras defendidas na Constituição de 1988. O argumento central do autor é que “*no período 1993-2002, houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central e hegemônica na agenda governamental, e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social*”. Os cortes orçamentários que minaram o financiamento do gasto social representariam retrocessos que apontariam para um futuro não impossível de retorno à caridade como espinha dorsal do sistema de proteção social brasileiro.

O esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista e a reorganização das forças políticas conservadoras em torno do modelo neoliberal travaram as possibilidades de concretizar as reformas propostas pela Constituição e deram forças às contrarreformas. O país incorporou tardiamente o paradigma de seguridade construído no pós-guerra, em meio a um contexto externo marcado pela reestruturação capitalista, com o acirramento da concorrência internacional e novos padrões de competitividade e produtividade que possibilitaram o reordenamento da relação capital/trabalho, rompendo compromissos históricos (FAGNANI, 2005). Novas relações emergem, pautadas pelo desemprego crescente, pela substituição do trabalho formal pelo trabalho precário e pelo fato de que a proteção do trabalhador vai se desvinculando dos mecanismos institucionais consagrados pelas lutas coletivas e chancela do Estado para ser imputada ao próprio indivíduo.

III.2 – TRANSFORMAÇÕES NO TRABALHO E O PAPEL DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Classicamente, o trabalho desempenhou uma dupla função na sociedade – meio de provisão material para a sobrevivência e também elemento de identidade pessoal e integração social. Não por outro modo, o trabalho constitui-se um direito social fundamental. Miraglia (2009) afirma que, como direito fundamental, o trabalho se define em dois aspectos – o direito de todos de acesso ao trabalho digno e, por meio

dele, à capacidade de assegurar o sustento familiar e o direito dos trabalhadores à proteção social, em face das ameaças à sua condição; deve, pois, na esteira dos direitos fundamentais, preservar a dignidade humana, em sua dimensão individual (integridade física e psíquica das pessoas) e social (o pertencimento à sociedade).

O trabalho respondeu não apenas pela funcionalidade do sistema econômico, na esfera da produção, como também proveu regras, normas e parâmetros que sustentaram uma determinada forma pela qual a sociedade se organizou. Castel (1998) ressalta que o trabalho constitui-se em *“uma referência não só economicamente, mas também psicologicamente, culturalmente e simbolicamente dominante”* (p. 578). Ao se materializar em atividades potencialmente úteis para todos, o trabalho é reconhecido e remunerado por meio do salário. O trabalho assalariado torna-se, para muitos, no fundamento de sua *cidadania econômica e social*: *“esse trabalho representa a participação de cada um numa produção para a sociedade e, portanto, na produção da sociedade”*; é a base sob a qual se constroem *“direitos e deveres sociais, responsabilidades e reconhecimento, ao mesmo tempo que sujeições e coerções”* (p. 581). Nesses termos, a sociedade salarial, como denomina Castel, é uma construção histórica (tardia e árdua) que correlacionou trabalho e proteções, permitindo expurgar *“a vulnerabilidade de massa e assegurar uma ampla participação nos valores sociais comuns”* (p. 580).

Não obstante, explica Castel, essa sociedade entrou em crise, e sua estrutura, que tem no trabalho assalariado seu esteio, torna-se incabível como referencial para as novas relações que se estabelecem, permeadas por incertezas e inseguranças que tinham sido dirimidas e que retornam como ameaças concretas e desafiam a construção de esquemas para enfrenta-las. Observa-se o esgotamento do modelo, o enfraquecimento da condição salarial, ao mesmo tempo em que se impõem sérias restrições ao Estado social de tipo social-democrata. A crise que afeta a sociedade no início dos anos 1970, em primeiro de tudo, alterou a problemática do emprego, em que o desemprego é apenas sua faceta mais visível, mas não a única. A precarização do trabalho converteu-se, na concepção do autor, a característica mais importante das transformações na esfera do emprego.

Seguindo essa linha de raciocínio, há uma constatação generalizada acerca do mundo do trabalho. As mudanças profundas ocorridas, nas últimas décadas, não foram favoráveis aos trabalhadores e impuseram ou aprofundaram conflitos e desafios que passam ao largo de uma solução. Justamente as mutações no próprio sistema capitalista,

tanto nas concepções ideológicas, quanto nas estruturas produtivas e nas relações econômicas, redefiniram, enfraqueceram ou neutralizaram muitas instituições que mediavam as relações de poder entre os atores produtivos. O papel do trabalho se alterou e muitos mecanismos protetores perderam efeito, ao mesmo tempo em que sua participação no sistema produtivo declinou e as formas clássicas de defesa de benefícios a ele ligados perderam muito de sua efetividade.

Antunes (1999) afirma que a crise estrutural que atingiu o capital se refletiu na estrutura produtiva e no seu padrão de acumulação. Alguns motivadores dessa crise foram: queda da taxa de lucro e redução dos níveis de produtividade; o esgotamento do padrão taylorista/fordista, a hipertrofia da esfera financeira, a maior concentração de capitais, a crise do *welfare state*, a retração dos gastos públicos e a abertura ao capital privado, às privatizações, às desregulamentações e à flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho. Esse contexto representa, de modo mais grave, uma ação destrutiva contra a força humana, pois eleva e intensifica os níveis de desemprego estrutural, acarretando um prolongamento da jornada de trabalho, um aumento destrutivo da lógica da competitividade e da concorrência intercapitais. Uma das consequências mais significativas deste processo é a flexibilização do trabalho.

Um sistema de produção flexível supõe direitos do trabalho também flexíveis, ou de forma mais aguda, supõe a eliminação dos direitos do trabalho, e se o trabalhador tem “direitos rígidos”, essa rigidez dos direitos conquistados ao longo de décadas obsta essa flexibilidade produtiva que necessita que o trabalhador disponível; necessita do trabalho parcial, do trabalho de terceiros e do trabalho precário, dessas várias formas do trabalho que eu chamo de subtrabalho, uma subproletaização¹⁹ dos trabalhadores, de modo que flexibiliza e dá efetividade a um modo de produção que é essencialmente destrutivo e que também destrói a mercadoria força de trabalho (ANTUNES, 1996, p.81).

As repercussões dessas mutações no processo produtivo têm resultados imediatos no mundo do trabalho, como a desregulamentação de direitos, o aumento da fragmentação no interior da classe trabalhadora, a precarização e a terceirização do trabalho, a destruição do sindicalismo de classe e a sua conversão num sindicalismo de empresa, dentre outros, sendo todas estas relações intermediadas pela ação do Estado. Esse papel do Estado também é destacado por Barbosa (2007, p.54):

¹⁹ A subproletaização a que o autor se refere relaciona-se com os trabalhos precários, parciais e temporários que decorrem da flexibilização e da terceirização.

Nesse quadro de mudanças, a transferência de renda para o capital se faz por meio de um mecanismo político importantíssimo do processo social contemporâneo: a inflexão na atuação do Estado, demonstrando que se trata tanto de uma questão econômica quanto de poder. A ação política conservadora no Estado – e por meio dele –, principalmente nas duas décadas passadas, e o recuo das lutas sociais induziram a condições políticas e culturais favoráveis a interiorização das desregulações sociais enquanto crença e práticas.

Aliás, as transformações no mundo do trabalho vêm acompanhadas por profundas mudanças na esfera do Estado, que, devido à crise estrutural do capital e à hegemonia do neoliberalismo, reduz drasticamente os gastos sociais e públicos (ANTUNES, 1999).

A dívida abriu as portas para a entrada do neoliberalismo, e foram os setores dos trabalhadores os que mais sofreram as consequências negativas da implementação desse projeto político-econômico do grande Capital: aumento da pobreza e do desemprego, redução da garantia dos direitos sociais e trabalhistas, perda de potencial de luta e organização, etc. (PASTORINI & GALIZIA, 2007, p.76).

A terceirização das atividades e, adicionalmente, a internacionalização do mercado de trabalho, que possibilita a subcontratação de mão de obra extremamente barata em países pobres, degradam ainda mais o trabalho. Juntando-se tudo à instabilidade do emprego provocada pelo avanço tecnológico, o problema torna-se ainda mais grave – *“não é apenas o da constituição de uma ‘periferia precária’, mas também o da ‘desestabilização dos estáveis”* (CASTEL, 1998, p. 526). A instabilidade se generaliza. As relações de trabalho se deterioraram penalizando os trabalhadores, que perdem direitos historicamente conquistados, lançados em um mundo onde as inseguranças e os riscos são uma constante em suas vidas produtivas. De outro lado, a própria mudança no padrão de acumulação do capital, o acirramento da concorrência inter empresas traduzem-se em tecnologias e inovações que dispensam o uso de mão de obra em um ritmo alarmante. Criam-se mais desempregados do que novas oportunidades de emprego. Estas têm muito pouco a ver com o emprego formal clássico, mas há uma competição quase desesperada em conquistá-las; em decorrência, torna-se mais fácil impor condições que remetem à precarização das relações de trabalho e à queda da sua remuneração. Ou seja, o emprego é artigo escasso e já não se acompanha necessariamente da chave que dá acesso a todo um sistema protetivo. O

trabalho, por si somente, não é bastante para proteger as pessoas e distá-las das inseguranças que bordeiam a vida.

Castel (1998, p. 528) afirma que a precarização do trabalho tornou-se uma questão central, apoiando-se em três argumentos: a *desestabilização dos estáveis*, que são ameaçados pelas oscilações do emprego; a *instalação na precariedade*, onde um grande contingente de trabalhadores está ocupada em postos instáveis, alternando-se emprego e não emprego, o desemprego torna-se recorrente e “*existe uma mobilidade feita de alternâncias de atividade e de inatividade, de virações provisórias marcadas pela incerteza do amanhã*”; e a existência de *um déficit de lugares* ocupáveis, que atingem alguns segmentos da sociedade, jovens em busca do primeiro emprego e pessoas “que estão envelhecendo”, que compõem os “*inúteis para o mundo*”, parcelas da sociedade que existiam sem realmente a ela pertencer. Na sua concepção, os que estão em inatividade forçada sofrem com a perda da “*identidade pelo trabalho*”²⁰. É uma perda tão mais séria quando o autor se interroga sobre o papel integrador, de coesão social, do trabalho em face da sua precarização.

Se o emprego se reduz a uma “transformação de serviços em mercadoria”, como fica o *continuum* das posições que constituía a sociedade salarial, e que é sempre necessário também para construir uma sociedade solidária? Um conglomerado de *baby-sitters*, de garçons no McDonald’s ou de empacotadores nos supermercados faz “sociedade”? Isso não é dito com desprezo pelas pessoas que se entregaram a essas ocupações; mas, ao contrário, é para que se interroge sobre as condições que fazem do emprego um vetor da dignidade da pessoa. Uma sociedade “de plena atividade” não é, apesar disso, uma sociedade de plena dignidade (CASTEL, 1998, p. 576).

Antunes & Alves (2004, p. 335) também vislumbram um horizonte nefasto para a classe trabalhadora, que se encontra “*mais fragmentada, mais heterogênea e ainda mais diversificada*”, o que contribui para que haja, ainda mais, “*uma perda significativa de direitos e de sentidos*”. Os efeitos dessa fragmentação e acúmulo de perdas acabam se expressando em algumas tendências: redução do conjunto de trabalhadores estáveis, que se estruturavam por meio de empregos formais; aumento das modalidades de trabalho precário (em contrapartida à primeira); aumento significativo do trabalho feminino, incorporado principalmente nas modalidades desregulamentadas; expansão

²⁰ Castel assume que o trabalho, em face das várias integrações – familiares, escolar, profissional etc., é o elemento aglutinador que integra as várias integrações, sem eliminar as diferenças e conflitos.

dos ocupados no setor de serviços, que incorporou os trabalhadores expulsos do setor formal; a crescente exclusão dos jovens economicamente ativos, que não têm outra alternativa senão o trabalho precário ou o desemprego e a falta de perspectivas de trabalho; a exclusão dos trabalhadores mais velhos, que acabam na informalidade, no desemprego ou no voluntariado. A insegurança, a precariedade e a dificuldade de alguns segmentos se incorporarem ou reincorporarem, empurrando-os para alternativas apenas mais aceitáveis que a alternativa de ficar excluído, geram efeitos negativos tanto material quanto psiquicamente.

As novas condições de inserção no mundo do trabalho dos que estão buscando emprego pela primeira vez, de reinserção dos que foram expelidos do mercado em função de dificuldades de adaptação e não lograram reingressar ou dos que optaram por abdicar do trabalho formalizado - os colocam frente a uma nova maneira de enfocar e de vivenciar fenômenos sociais diversos. Os sofrimentos ligados a dificuldades de conquistar (ou à perda de) *status* socio-profissional, as profundas mudanças na vida diária, os riscos associados ao desemprego e ao sub-emprego são conhecidos. Por isso mesmo, as transformações por que passa o mundo contemporâneo estão a demandar novas e maiores forças psíquicas e virtudes pessoais (Paiva, 1997), necessárias à vida num mundo em que a concorrência se acirrou. São atributos que transcendem as possibilidades do sistema educacional, a aquisição de qualificação ou de competências (PAIVA, 2000, p. 55).

Não se trata, pois, de alguma especulação sobre a possibilidade de que algumas pessoas não se encaixariam nesse mercado de trabalho transformado. É uma constatação da inutilidade, da existência de contingentes de seres humanos descartáveis, que, não apenas não se adequam às novas regras; para elas, não existe espaço no sistema produtivo. São, como afirma Castel (1998, p.530), os *inempregáveis*, os *supranumerários*, pessoas à deriva, “*numa espécie de no man’s land social, não integrados e sem dúvida não integráveis*”. Segundo o autor, é um equívoco afiançar-se nas empresas como salvação contra o desemprego. Ele lembra que as empresas se orientam pela lógica de mercado, para o qual a coesão social e a solidariedade não são seus problemas. Uma política contra o desemprego, pois, não deve contar apenas com a dinâmica das empresas e as virtudes do mercado. Empresas perseguem rentabilidade e, por tal, competitividade; sua gestão, fundada nesses imperativos, produz exclusão, precarização e desamparo. Há que se esperar algum tipo de ação empresarial no sentido de contrabalançar, em certa medida, esses efeitos, no que se inscrevem a filantropia e a responsabilidade social. Contudo, “*é ingênuo acreditar que possa assumir a responsabilidade dos riscos da ruptura social que decorrem de seu funcionamento*”.

Antunes & Alves (2004, p. 339) apontam o crescimento das ocupações no Terceiro setor, amparadas, sobretudo, nas “*formas de trabalho voluntário, abarcando um amplo leque de atividades, nas quais predominam aquelas de caráter assistencial, sem fins diretamente mercantis ou lucrativos e que se desenvolvem relativamente à margem do mercado*”. Esta se mostra uma via de incorporação dos excluídos do mercado formal de trabalho, que encontram nas suas atividades algum sentido social e de utilidade. Mas, alertam, “*essas atividades são funcionais ao sistema, que hoje se mostra completamente incapaz de absorver os desempregados e precarizados*”.

Analogamente à constatação tácita de que há um contingente significativo de trabalhadores que estão fora do mercado de trabalho ou dele são expulsos para os quais as chances de (re)inserção são frágeis e reduzidas, notam-se ressignificações na própria esfera do trabalho. Em tempos de reestruturação produtiva, aceleração do ritmo em que as inovações se processam e tecnologias constantemente aprimoradas, a corrida para não cair no limbo da obsolescência é grande; a qualificação contínua, o aprendizado de novas habilidades e competências construiriam um escudo na defesa de um posto de trabalho. Esta lógica vem carregada de sentidos e implicações que transpõem a noção imediata e objetiva de que o trabalhador superqualificado, polivalente, multitarefas estaria a salvo das vicissitudes do mercado de trabalho. Vejam-se algumas considerações sobre essa certeza simplista.

O trabalhador polivalente, que domina um conjunto de competências muito além de apenas o saber técnico de uma função específica, é um ser desconhecido na herança fordista/taylorista de especialização técnica. Já por esse motivo, constitui-se em uma barreira para a reinserção de trabalhadores que foram expulsos do mercado de trabalho justamente por sua formação especializada e desencaxe da figura multitarefas. Tanto é mais dramático se comparado a indivíduos que, pela pobreza ou pior, pobreza extrema, adicionam à balança o peso da desqualificação ou baixa qualificação técnica, sobrepujada pela baixa escolaridade e acesso restrito ao ensino formal que já dificulta a aprendizagem técnica, tanto mais o aprendizado de habilidades adicionais como capilaridade para transitar entre diferentes tarefas, domínio de outras línguas, capacidade de liderança, facilidade de socialização e trabalho em equipe, conhecimentos gerais – política, artes, letras... enfim, um peso esmagador.

Souza & Pereira (2012) contrapõem o modelo de qualificação profissional ao conceito de empregabilidade, que decorre do aumento do desemprego, da insegurança e

da desproteção social. Em oposição à ideia de emprego estável, a empregabilidade afirma-se em uma ética individualista, que transfere para o indivíduo a responsabilidade por manter-se empregado. A questão não é apenas conseguir um emprego, mas ser capaz de mantê-lo, considerando-se o reduzido número de postos e a competição acirrada por eles. As competências, derivada do novo modo de regulação capitalista, consolidam-se como um atributo indissociável do trabalhador e contrapõem-se ao modelo de aprendizagem técnica.

O conceito de competência... envolve atributos que extrapolam o mero desempenho técnico e estão mais ligados a uma dimensão subjetiva e cognitiva do indivíduo que se deve mostrar capaz de abstrair conceitos, incorporar valores e atitudes, enfim, aprendizados novos referentes ao exercício da cidadania (SOUZA & PEREIRA, 2012, p. 101).

A qualificação profissional herdada do modelo fordista, por seu turno, encaixa-se em uma realidade na qual “*a trajetória profissional associava promoção ao aumento do conhecimento técnico e da responsabilidade com uma correspondente elevação na hierarquia salarial*” (RAMOS, 2001, *apud* SOUZA & PEREIRA, 2012, p. 103). A qualificação profissional associava-se à capacidade de desempenhar as tarefas inerentes a uma ocupação. Mas essa concepção emergiu de um contexto de crescimento econômico e regulação.

Paiva (2000) afirma que, diante de um contexto de elevado desemprego, perda de direitos trabalhistas e redução da proteção social, é preciso relativizar a capacidade da qualificação elevar o valor do trabalho. A crise do assalariamento, a desproporção entre as vagas existentes e o número dos que as buscam permitem às empresas transferir riscos aos trabalhadores, visivelmente mais desprotegidos. A responsabilidade pela inserção profissional (e sua permanência) recai sobre o indivíduo, que se vê compelido a estar em constante aperfeiçoamento, buscando incansavelmente atividades para complementar sua renda e ocupações alternativas, geralmente na informalidade, que minorarem, de algum modo, os efeitos da incerteza.

O reverso da medalha [mercado em expansão associado à presença de um Estado-providência] ... diz respeito à qualificação, às habilidades, disposição, atitudes do indivíduo frente a um mercado de trabalho que já não mais está em expansão. Se este se contrai e deixa grande parte dos que procuram trabalho do lado de fora,

começa-se a buscar nas virtudes individuais e na qualificação as razões pelas quais alguns conseguem e outros não conseguem empregar-se. Transfere-se do social para o individual a responsabilidade pela inserção profissional dos indivíduos. A “empregabilidade” converte-se, neste caso, num corolário dos conhecimentos, habilidades e esforço individual de adequação (PAIVA, 2000, p. 58).

A qualificação profissional, que associava grau de escolaridade a *status* econômico e social perde seu sentido tradicional, pois resultava de “*uma relação direta com o assalariamento e a sociedade industrial*” (PAIVA, 2000, p. 59). A empregabilidade torna-se um novo conceito, implicando em uma busca perene por novas habilidades (técnicas e interpessoais) e uma plasticidade imensurável para adaptar-se às constantes e rápidas transformações. Ou seja, a qualificação é substituída pela competência.

A noção de competência parece trazer consigo uma outra mentalidade em relação ao trabalho e um outro conjunto de skills que começa com uma “alfabetização tecnológica” e termina na naturalização da fragmentação, precarização e intensificação do trabalho. Trata-se de abdicar – conscientemente ou não – das conquistas feitas ao longo de um século e meio de industrialismo e aceitar o risco e a incerteza como elementos constituintes explícitos do mundo do trabalho e – portanto – da organização da vida. Significa buscar – de maneira jovem (ou jovial) e competitiva – algum nicho de atividade remunerada, novas relações de emprego ou novas formas de inserção no mundo do trabalho (PAIVA, 2000, p. 61).

É inegável que as mudanças sociais e econômicas vivenciadas na sociedade e que exigem cada vez mais das pessoas (qualificação, alta eficiência e performance, como características individuais) faz com que grupos sociais se sintam cada vez mais inseguros. Trata-se de “*um poderoso fator de insegurização*”, sentimento que revela uma faixa considerável da população que foi colocado à margem do caminho, tornando-se impotentes para controlar seu futuro (CASTEL, 2005, p. 53).

Surge o que o autor denomina uma “*nova geração de riscos*”, em contraponto aos riscos sociais clássicos (doenças, acidentes, desemprego, incapacidades de acesso ao trabalho pela velhice ou alguma deficiência). Os novos riscos são percebidos e materializados por meio dos riscos industriais, tecnológicos, sanitários, naturais, ecológicos etc. O surgimento desta nova geração dos riscos, parece estar “estritamente ligada à promoção da modernidade”, e assim, sua manifestação representa as consequências, que não se tem controle, do desenvolvimento das ciências e das

tecnologias que se voltam contra a natureza, o meio ambiente e a serviço do ser humano.

Se ser protegido é estar em condições de enfrentar os principais riscos da vida, esta segurança parece hoje duplamente em falta: não só pelo enfraquecimento das coberturas “clássicas”, mas também por um sentimento generalizado de impotência diante das novas ameaças que parecem inscritas no processo de desenvolvimento da modernidade (CASTEL, 2005, p.60).

Esta nova consideração sobre os riscos levou o autor a sugerir não mais a nomenclatura dos riscos, mas sim dos danos ou prejuízos e de sua configuração nos extratos sociais e na localização, ou seja, perceber quais países e populações são mais ou menos afetados por estes e que medidas seriam cabíveis frente à diversidade de realidades e enfrentamentos. No Brasil, a realidade se dramatizou, na década de 1990, porque, além das questões estruturais em torno da pobreza e desigualdades, somaram-se as consequências da difusão do neoliberalismo, cujos caracteres dos mais expressivos foram o aumento do desemprego e do trabalho precário, quando o país sequer tinha consolidado um sistema amplo e universal de bem-estar social.

III.3 – COMBATE NEOLIBERAL DA POBREZA

O condicionamento da política social à política econômica impôs uma barreira consistente à concretização dos direitos sociais referendados na década anterior. A dependência do comportamento de indicadores econômicos e das reformas institucionais encarcerou suas condições de avanço. O bom desempenho da economia se associava a medidas restritivas, as mesmas que sufocaram o orçamento público e impuseram um comportamento austero, portanto, nada propenso ao gasto. As políticas sociais tenderam a ações parciais, de cunho emergencial, sem a crítica ao modelo de desenvolvimento econômico e a questões mais espinhosas como a distribuição de renda no país.

Dois documentos são fontes essenciais de informação acerca da política social brasileira nos anos 1990 – *Mãos à obra*, de 1994, e *Uma estratégia de desenvolvimento*

social, de 1996. Este último pautava a política social por meio de eixos estruturantes. O primeiro eixo, dos serviços sociais, refere-se aos programas sociais públicos – previdência social, saúde, educação, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social – e implicava: universalização, melhoria da eficácia e da qualidade, aumento do seu impacto redistributivo, orientados pela descentralização, participação social e parcerias com a sociedade civil. O segundo eixo seriam os *programas básicos*, programas eleitos como prioritários em cada área e que receberiam prioridade em questões de financiamento e execução; sua seleção atribuíam-se ao seu papel mediante a pobreza, a desigualdade social e o novo padrão de crescimento. O terceiro eixo, do combate à pobreza, priorizava redução da mortalidade infantil, educação infantil, ensino fundamental, geração de trabalho e renda, qualificação profissional, alimentação dos escolares e das famílias pobres, moradia e saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar (DRAIBE, 2003).

No entanto, como enfatiza a autora, a despeito de definir como foco da política social a garantia de direitos sociais, a promoção da igualdade de oportunidades e a proteção aos grupos vulneráveis, o dimensionamento dessa política expressamente subordinava-se aos interesses da política econômica. Se o combate à pobreza aparecia como um eixo estruturante da política social, ao lado de serviços sociais básicos e programas básicos, o escopo das ações era limitado, tanto por seu caráter restritivo de programas sociais para atender públicos específicos, quanto pelo constrangimento orçamentário, uma vez que os programas estavam condicionados a uma conjuntura favorável, de estabilização, retomada do crescimento, aumento do emprego e melhoria da distribuição da renda. Em essência, ainda que os programas declarassem compromisso com políticas básicas como saúde, educação, previdência social e seguro-desemprego, trabalho, habitação e saneamento, na prática, a provisão dos serviços foi deficiente e os fundamentos da questão social brasileira ficaram ao largo de qualquer apreciação contundente.

A inviabilidade de uma agenda pública que abordasse as questões estruturais em torno da pobreza, das desigualdades sociais e do desemprego acabou por ser contrabalançada por ações dispersas e de cunho restrito. Os resultados alcançados foram indubitavelmente tímidos, aquém das reais necessidades do país. Em resposta, foram introduzidas medidas tipicamente emergenciais e de curto prazo, dentre as quais “*a preferência por programas de transferência direta às famílias*” e as políticas ativas de

emprego e de crédito popular. Novamente, os efeitos são parcos, evidenciando “*quase exemplarmente, os duros limites em que esbarra a política social, mesmo quando esta parece ter se dissociado relativamente dos rumos de uma política macroeconômica pouco disposta a preservar os ganhos sociais do passado*” (DRAIBE, 2002, p. 18).

A ideia de que, na impossibilidade de estabelecer um sistema de seguridade social integral, atacar o que era possível, isto é, priorizar os mais pobres difundiu-se como discurso oficial. Fagnani (2005) refuta esse discurso, considerando tal postura como a primazia do discurso neoliberal e um retrocesso nas garantias anteriores de um sistema mais universalista e equitativo. A proteção social permaneceu atada à condição de trabalho formal, ampliando o raio da desproteção, na medida em que a década experimentou a precarização do trabalho, sua flexibilização e queda do nível de formalização. De outro lado, orientado por valores definidos por organismos internacionais e constantes nos acordos financeiros negociados, as ações focalizadas se consolidaram como orientação geral dos programas sociais implementados.

É também desta perspectiva que poderemos perceber como, no bojo desse processo de desmontagem das bases do recém conquistado Estado Social, a contra-reforma liberal conseguiu impor a focalização como a política social possível no Brasil – paradoxalmente, num país onde a pobreza encontra-se universalizada. Essa alternativa, desses novos tempos de caridade e distribuição de migalhas, ganhou impulso no contexto das mudanças ocorridas a partir do acordo com o FMI, no final de 1998 (Fagnani, 2005, p. 415).

Embora o governo tenha repellido veementemente qualquer associação com uma postura neoliberal, os programas implementados não foram alienígenas ao neoliberalismo e apresentavam-se em consonância com as ideias das agências internacionais sobre política social. Isso pode ser ilustrado comparando-se esses programas a documentos do Banco Mundial para a América Latina.

Vários programas tiveram suas concepções entranhadas em acordos de empréstimos e renegociações com o FMI e o Banco Mundial, seguindo suas orientações de seletividade (os mais pobres) e transferências monetárias, representadas por uma miscelânea de bolsas – Bolsa-Qualificação, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Renda, Auxílio-Gás, citando os mais famosos. Juntamente com o Programa Agente Jovem, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e alguns outros, eles (com exceção do Bolsa-Qualificação) passaram a integrar o Fundo de Combate à Pobreza,

criado em 2000, e que integrou a Rede Social Brasileira de Proteção Social, do segundo governo FHC (DRAIBE, 2003).

Nesse período, o governo elege dois problemas sociais prioritários no país – a fome e a pobreza. Até a década de 1980, o governo federal preocupava-se essencialmente com a questão de abastecimento; primeiro, como um problema de oferta de alimentos, mais tarde como um problema de intermediação e regulação de preços e oferta de alimentos. Apenas em 1986, o governo criou o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), destinado a crianças de até 7 anos de idade em famílias com renda mensal de até dois salários mínimos. Apesar de malsucedido, foi a primeira experiência brasileira de distribuição de cupons de alimentos em grande escala (BELIK, GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI, 2001).

A partir de 1992, a mobilização da sociedade civil, destacadamente a campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, coordenada pelo sociólogo Herbert de Souza, e pressões políticos levam a se tentar implantar, pela primeira vez no país, uma política nacional de segurança alimentar (BELIK, GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI, 2001). Em 1993, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), constatou que 32 milhões de brasileiros viviam abaixo da linha de indigência; esse dado alarmante reforçou o caráter prioritário do combate à fome. Como resultado, cria-se o Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, que abriu uma nova perspectiva no combate à pobreza. Nesse mesmo ano, é instituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), órgão consultivo composto por ministros e representantes da sociedade civil. Nessas bases, os programas seriam geridos em “*articulação, coordenação e convergência das ações sociais do governo para os municípios e grupos populacionais mais pobres*”, buscando “*complementaridade e sinergia; descentralização; reestruturação da máquina administrativa, alocação de recursos com critérios transparentes*”, observando os princípios de descentralização, solidariedade e corresponsabilidade entre Estado e sociedade (BURLANDY, 2003, p. 121).

Belik, Graziano da Silva & Takagi (2001, p. 124) destacam que o CONSEA apresentou uma inovação institucional, devida à presença de vários ministérios (oito, ao todo) e da sociedade civil. Contudo, não escapou às limitações impostas pela política econômica.

Apesar de representar uma novidade institucional, ao envolver vários ministérios e também segmentos organizados da sociedade civil, ficou sujeito às restrições da área econômica, cuja prioridade de estabilização monetária deixava à margem as políticas sociais. Alguns dos poucos resultados que podem ser atribuídos à atuação do CONSEA foram a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (a merenda escolar) em direção aos municípios e às próprias escolas (autonomização da gestão); a continuidade do Prodeca, com a utilização de estoques públicos de alimentos; e a prioridade ao programa de distribuição de leite (Programa “Atendimento ao Desnutrido e à Gestante em Risco Nutricional – Leite é Saúde”), como estratégia de combate à desnutrição materna e infantil.

O CONSEA foi substituído pelo Programa Comunidade Solidária, em 1995, que tornou a estratégia de combate à fome e à pobreza do governo mais concreta. O programa foi criado com o objetivo de “*contribuir na articulação da sociedade brasileira, mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiros para o combate eficiente à pobreza e à exclusão social*” (CARDOSO, 1997, *apud* PERES, 2005, p.113). Suas ações se concentrariam em áreas prioritárias – saúde, educação, habitação, saneamento, infraestrutura e alimentação – e seriam implementadas a partir da parceria do Estado com a sociedade, replicando a experiência do CONSEA (DEL PORTO, 2006).

Em 1996, foi consolidada uma Agenda Básica, composta por intervenções nas áreas de Alimentação e Nutrição; Redução da Mortalidade na Infância; Apoio ao Ensino Fundamental; Apoio à Agricultura Familiar; Desenvolvimento Urbano; Geração de Ocupação e Renda e Qualificação Profissional. Os programas envolviam os ministérios da Saúde, Educação, Desporto, Agricultura e Abastecimento, Planejamento e Orçamento e Trabalho, mas ficaram de fora os ministérios da Justiça, Fazenda e Previdência e Assistência Social, o que “*comprometeu a proposta de inserção e articulação de todas as áreas de governo no âmbito do combate à miséria*” (BURLANDY, 2003, p. 125).

O Comunidade Solidária inovou quanto à sua administração, com seus programas sendo executados pelos ministérios correspondentes, mas com as prioridades sendo elaboradas localmente, em conjunção da prefeitura com entidades da sociedade civil e governo do estado. No geral, os programas se operacionalizaram e contribuíram no combate à pobreza. A articulação de ações evitava duplicidades e sobreposições, que poderiam ocorrer devido à sua estrutura descentralizada. Também foi notória a construção dos sistemas de monitoramento e o papel dos conselhos no exercício do controle social. Mas sua efetividade foi limitada. Não conseguiu alcançar uma boa parte

do seu público-alvo, além do que os diagnósticos das necessidades locais não eram adequados e a coordenação das ações, pouco flexíveis. O controle social e a participação comunitária ainda eram incipientes, fragilizando suas funções de acompanhamento e fiscalização. O Programa foi deficiente tanto em relação à pouca institucionalidade da estratégia de ações quanto à regularização das transferências de recursos financeiros (SUPLICY & MARGARIDO NETO, 1995; DEL PORTO, 2006).

O Comunidade Solidária também significou uma maior fragmentação da política de combate à fome dali por diante. Em 1997, foi extinto o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)²¹ e mantido o programa de distribuição de cestas básicas, mas de forma instável e sujeito ao calendário eleitoral (no ano eleitoral de 1998, o governo distribuiu o recorde de 30 milhões de cestas básicas) (BELIK, GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI, 2001).

Em 1998, o Comunidade Solidária sofreu alterações e, em 1999, seu foco foi transferido da Agenda Básica para o Programa Comunidade Ativa. A concepção Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS) surge como um leque de estratégias assumidas pelo governo federal, que se associavam à ideia de delimitação de espaço e de comunidade e à compreensão multidimensional do desenvolvimento, cujas ações se assentariam em elementos como gestão local, participação, articulação entre as demandas locais e os programas públicos, monitoramento e avaliação e estímulo ao empreendedorismo. A pobreza se expande como um conceito mais amplo – mais além do que apenas insuficiência de renda, a pobreza se caracteriza como insuficiência de desenvolvimento em três dimensões de capital: humano, social e empreendedor. A concepção das estratégias de desenvolvimento foi alterada (DEL PORTO, 2006).

Desenvolver economicamente o local implicava em desenvolver as pessoas, suas organizações e qualidade de vida, dimensões sem as quais, o desenvolvimento não se sustentava, pois era feito de “fora para dentro” e eram as pessoas, suas associações, seu amadurecimento social que poderiam conduzir todo e qualquer processo de desenvolvimento nesta localidade (DEL PORTO, 2006, p. 95).

²¹ O INAN foi criado em 1972, para dar suporte ao governo na formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. As inovações no campo da nutrição foram influenciadas pelo estudo de Josué de Castro, na década de 1930, que constatou deficiência nutricional e calórica entre os trabalhadores. Estudos posteriores estabeleceram relações entre alimentação e salário mínimo (ARRUDA & ARRUDA, 2007).

As estratégias DLIS enquanto alicerce para as intervenções do Estado para estimular o desenvolvimento e o combate à fome e à pobreza, por princípio, dariam maior ênfase a municípios com maiores índices de pobreza e procurariam trazer atores locais para o processo decisório; comunidade, organizações sociais e autoridades locais, orientadas pelas equipes técnicas de DLIS ali alocadas, seriam os protagonistas a estabelecer uma agenda de prioridades locais que norteariam as ações implementadas na localidade. Passa-se a recorrer às ideias de vocação e recursos locais.

O papel das organizações da sociedade civil (organizações não governamentais, organizações sociais e as inovadoras Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs) é reforçado, sob o argumento de que elas seriam mais próximas da comunidade, portanto, aptas para agir com mais eficiência onde o Estado seria ineficiente. Estas organizações, vale lembrar, tomaram grande impulso a partir dos anos 1990. Além disso, demandava-se um certo nível de coordenação da própria comunidade, dada a necessidade de se criarem espaços para o debate sobre o que seria prioritário e em que ordem. Del Porto (2006) destaca que a formação de conselhos e fóruns de participação foi bastante complexa e, em grande parte, tiveram dificuldade em serem exequíveis e não conseguiram sustentar-se como espaços permanentes, logo esvaziando-se e caindo no ostracismo. Outro problema era o desafio de tornar a intervenção pública e seus projetos críveis para a população. A imaturidade da organização comunitária para estabelecer demandas para respaldar programas sociais ocasionou um entendimento errôneo do que se tratavam as listas de prioridades e elas acabaram por ser vistas como uma lista de pedidos que o Estado atenderia.

A política de combate à fome, na década de 1990, modificou-se ao longo do período. Inicialmente vislumbrava-se a possibilidade de constituir-se um sistema de base nacional e institucionalmente integrado, onde o CONSEA, orientado pelo conceito de segurança alimentar, buscou conjugar ações diretas para aqueles passando fome com ações universais para assegurar à população o direito a uma alimentação saudável. Essa perspectiva se perde com o Comunidade Solidária, abandona a perspectiva da segurança alimentar e se volta para o combate à pobreza, fundando-se em programas segmentados, focalizados e baseados em transferências de renda (BURLANDY, 2003; BELIK, GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI, 2001).

Uma vez que o combate à pobreza torna-se prioridade, prolifera-se uma gama de auxílios com as características já apontadas – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa

Renda, Auxílio Gás são alguns deles. Analogamente, começaram-se a desenvolver projetos voltados para a geração de renda. Um deles foi o Programa Especial de Emprego e Renda (PRODER-Especial), desenhado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), com a missão de dar sustentabilidade econômica aos processos de DLIS implementados. O PRODER-Especial se incumbiria de *“despertar e incentivar o empreendedorismo e apoiar os micro e pequenos empreendimentos individuais e coletivos, com o fito de viabilizar novos negócios que gerem empregos ou ocupações produtivas, renda e riqueza”* sobretudo para os mais pobres (PIRES et al., *apud* DEL PORTO, 2006, p. 105).

Pode-se notar que o combate à pobreza passou a compor as políticas públicas, como um problema não só de fome mas também de ausência de condições que permitissem aos mais pobres o acesso a bens básicos. Nesse sentido, ao lado das ações mais imediatas para acabar com a fome, como programas de alimentos e transferências monetárias, desenvolveram-se ações voltadas para a geração de trabalho e renda. Mas havia um outro foco de pressão por trabalho e renda, representado pelos trabalhadores afetados pelas mudanças na economia. A introdução de inovações tecnológicas e de novas formas de gerenciamento ocasionara o aumento do desemprego, o crescimento do setor informal e formas precárias de inserção no mercado de trabalho.

Desse modo, deve-se lembrar que, além dos programas sociais direcionados aos mais pobres, foram criadas políticas de mercado de trabalho, e por vezes torna-se tênue separá-las, porque havia o entendimento que o trabalhador seria (re)inserido na atividade produtiva por intermédio do emprego, trabalho e renda. Isso significou que as estratégias para o combate ao desemprego englobavam mais que a expansão do mercado de trabalho formal (que era improvável, dada a conjuntura); era também fomentar iniciativas empreendedoras e promover a qualificação profissional. Inserção produtiva, portanto, era uma necessidade para combater a pobreza e uma via para resolver o problema daqueles que já estiveram inseridos, mas se encontravam excluídos e haviam se tornado candidatos potenciais para engrossar as estatísticas da pobreza no país.

Oliveira (2010, p. 32) aponta a criação de programas com ações para qualificar os pobres como um dos fatos marcantes das mudanças na formação profissional no Brasil, na década de 1990. O governo desenvolve ações de qualificação no âmbito do Ministério do Trabalho *“cujas funções eram o repasse de recursos a organizações civis, sindicatos e instituições da área da educação, com o objetivo de ocupar a mão de obra*

desempregada e mais vulnerável socialmente”. Contudo, essa formação se caracteriza pela oferta de cursos de baixa qualificação e pelo estímulo a atividades para geração de renda que eram marginais ao sistema produtivo. A qualificação para pobres impregna-se “*com forte conotação assistencial por parte das instituições gestoras dos recursos e executoras*”.

O Plano Nacional de Qualificação (Planfor) foi instituído em uma lógica na qual a qualificação de trabalhadores surgiu como um elemento da política de trabalho e renda, principalmente para atender às necessidades do mercado por mão de obra qualificada e para realocar os desempregados pela reestruturação produtiva e crise econômica. Criado como um mecanismo das políticas de emprego, trabalho e renda, o plano, que vigorou de 1995 a 2002, foi financiado com recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Seu objetivo central era “*oferecer formação profissional a fim de combater a desocupação e o subemprego da PEA*”, bem como “*combater a pobreza e a desigualdade, por meio de ações voltadas para as populações denominadas vulneráveis*” (LESSA, 2010). O Plano pretendia qualificar ou requalificar ao ano, no mínimo, 20% da PEA, em articulação com os agências de educação profissional espalhadas pelo país (MACHADO & HALLAK NETO, 2011).

Uma importante inovação do plano foi a modificação em seu público alvo que deixou de ser formado apenas por trabalhadores do mercado formal de trabalho, como ocorria com a qualificação profissional oferecida pelo Sistema S. Passou-se a considerar principalmente grupos de trabalhadores mais vulneráveis, como desempregados, trabalhadores informais, jovens, mulheres chefes de família, portadores de deficiência, entre outros, com o objetivo de se adequar as novas necessidades identificadas na década de 1990. Esta inflexão trouxe para as políticas de emprego a preocupação com grupos marginalizados e discriminados no mercado de trabalho (MACHADO & HALLAK NETO, 2011, p. 7).

Machado & Hallak Neto (2011) apontam graves falhas no Planfor: foi implementado de forma autônoma e desarticulado das políticas de emprego existentes (intermediação de mão de obra e seguro-desemprego); pretendia obter ganhos pela redução do custo individual dos alunos; a oferta de cursos se devia mais ao cardápio existente nas entidades promotoras que à demanda de mercado ou às aspirações do trabalhador, demonstrando a inviabilidade do planejamento; em muitos casos, a oferta de cursos se proliferava de modo desordenado e, em consequência, a carga horária

média dos cursos foi reduzida. Demonstrou-se uma priorização da quantidade de pessoas atendidas em detrimento da qualidade do serviço ofertado.

O Plano foi construído seguindo a lógica das agências internacionais e buscou adequar a formação do trabalhador às necessidades do mercado, oferecendo conteúdos destinados exclusivamente ao trabalho. Já para a população de baixa renda, foi criado o Programa Capacitação Solidária, ligado ao Comunidade Solidária, que propunha cursos de curta duração, executados por entidades da sociedade civil. Eram oferecidas formações precárias, destinadas, sobretudo, aos jovens carentes, e esse público era estimulado a buscar alternativas de ocupação em organizações cooperativistas e no setor informal (LESSA, 2010). Em 2003, o Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), discutido no próximo capítulo.

Criado em 1994, o Proger atuou no eixo da geração de trabalho e renda, concedendo *“crédito para micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção, e iniciativas de produção do setor informal, normalmente com pouco ou nenhum acesso a crédito para a geração de emprego e renda”* (DESENBAHIA, 2010, p. 2), nas áreas de pequenos empreendimentos, infraestrutura, construção civil, exportação, inovação e difusão tecnológica, política industrial e zona rural. Seu programa mais relevante é o PROGER Urbano, que, em 2006, representou mais de 80% das operações de crédito, em um total superior a R\$ 7 bilhões em contratos. Porém, o segmento rural, incorporado em 1995, também é significativo, fornecendo crédito para o custeio e investimento das atividades agrícolas, inicialmente por meio do Proger Rural e depois pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Em sua operacionalização, participavam Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Nordeste do Brasil, Caixa Econômica Federal, além da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

O programa apresentou uma série de falhas, como a dificuldade burocrática de acesso a crédito pelos pequenos tomadores, que deveriam ser seus principais clientes, e uma distribuição desproporcional dos recursos (de 1995 a 1999, somente 20% foram destinados ao setor urbano, enquanto no setor rural ficaram 80% dos recursos), reduzindo os impactos no alívio do desemprego, principalmente em regiões metropolitanas (DESENBAHIA, 2010).

Vários outros programas foram criados, mas sempre sob a égide da segmentação e da ação de curto prazo. Apesar de se ter registrado melhora nos indicadores sociais, estas ainda foram insuficientes para o propósito de erradicar a miséria no país. O balanço da década apresenta magros resultados. No fim, os recursos financeiros não se equiparavam ao montante necessário em tão audaciosa empresa. Mais que tudo, não se avançou na prestação de serviços públicos universais e de qualidade, o país seguiu apresentando estatísticas gritantes em saúde e educação. Em uma perspectiva teórica, igualdade de oportunidades e expansão das capacidades individuais foram obstaculizadas pela ação de um Estado contido, preso à supremacia, da estabilidade macroeconômica, e que ignorou as condições imprescindíveis a um processo de desenvolvimento inclusivo.

Contrariando as promessas declaradas pelo governo, constata-se que não houve respostas suficientes para atender às demandas sociais e os compromissos protetivos acordados na Constituição. Em essência, os interesses do mercado financeiro e os compromissos da estabilização neoliberal prevaleceram sobre necessidades de proteção aos mais pobres, tanto os tradicionais representantes da velha pobreza, quanto aqueles novos, que emergiram de uma economia estagnada, ainda que estabilizada, subjugada pela avassaladora onda do livre mercado que contaminou o país.

Pochmann (2012) enfatiza os impactos deletérios da desvalorização do trabalho no Brasil, decorrente da financeirização do capital, desemprego, desassalariamento e expansão das formas de trabalho precário. A desestruturação do mercado de trabalho, no país, resulta de dois movimentos estruturais importantes, as diversas pressões em favor da expansão da oferta de mão de obra e o avanço de contrapressões que reduzem o potencial ocupacional da economia nacional. As pressões por mais postos de trabalho decorrem de três fatores: o crescimento superior da População Economicamente Ativa (PEA) em relação ao crescimento da população total, cuja taxa declinou já a partir dos anos 1960; o maior número de pessoas que procuram uma ocupação para fins de complemento da renda, em virtude dos baixos rendimentos do trabalho; e o aumento da participação da PEA no mercado de trabalho em relação ao conjunto da população, como a presença feminina. Em oposição, destaca três contrapressões ao aumento da demanda por mão de obra, oriundos do neoliberalismo: o baixo crescimento econômico; os efeitos da abertura comercial e financeira, que afetaram a capacidade de setores como

a indústria gerar postos de trabalho; e a reforma do papel do Estado, que contraiu seus gastos com pessoal.

Baseando-se nessas constatações, Pochmann (2012) afirma que, diante do quadro de desemprego do país, era fundamental que o Estado construísse um modelo de política pública que permitisse a valorização do trabalho, com a elevação dos gastos públicos, sobretudo do orçamento das políticas de emprego; e a construção de políticas de emprego integradas e universais, que abrangessem tanto o segmento formal quanto o informal do mercado de trabalho. Não foi o que aconteceu. O autor revela que, em 1995, com 4,5 milhões de brasileiros desempregados, o governo federal destinou 0,62% do PIB às políticas de emprego; em 2000, em face de 11,5 milhões de desempregados, esse percentual situou-se em 0,89%.

Werneck Vianna (2011), que não deixa dúvidas acerca da incompletude do sistema de seguridade social brasileiro (que, como geralmente nos demais países latino-americanos, enfrenta problemas de cobertura e contribuição), analisa o histórico da proteção social no país e constata que, a despeito das boas intenções universalistas dos reformadores na Constituição de 1988, muito próximas ao modelo britânico, na prática, o sistema brasileiro encaminhou-se para o que ela denomina um modelo americanizado de seguridade social. Coexistem um sistema público, precário, para os pobres, e um sistema privado, ao qual recorre quem está apto a acessá-lo; *“ainda que formalmente universais e imaginadas como indutoras de cidadania, as provisões públicas se resumem a parques benéficos para os pobres, enquanto ao mercado cabe a oferta de proteção àqueles cuja situação permite a obtenção de planos ou seguros privados”* (p. 138).

A provisão de bem-estar via mercado configura-se como uma solução agradável a empresários e trabalhadores bem posicionados – para uns significa trabalhador feliz e mais produtivo; para outros, é a garantia de estar protegido. Cria-se uma *“solução condominial”*, nas palavras de Werneck Vianna (2011), que passa ao largo de prover um sistema de seguridade bem-sucedido. É um arranjo que reflete a crescente ambientação do processo de negociação dentro dos muros das empresas, orquestrando-se, assim, saídas à americana. Contudo, cria-se um modelo ao mesmo tempo complementar e compartimentado, de provisões mercado, para a classe média e trabalhadores formais, e provisões públicas de má qualidade, para os pobres. Não é este um quadro de vitória.

“Assim, estabeleceu-se uma relação de complementaridade invertida entre público e privado que reforça a lógica da universalização excludente, transformando os iguais portadores de ‘direitos universais’ em diferentes cidadãos-consumidores de benefícios estratificados” (WENECK VIANNA, 2011, p. 189).

A autora, pois, não vê com espanto o desenrolar de políticas cada vez mais focalizadas; encara-as como uma decorrência previsível da trajetória da seguridade social brasileira. Defensora da consolidação de um sistema público universal, reconhece ser este um horizonte cada vez mais distante. A proliferação de programas seletivos, por melhor que sejam as intenções, não assegura proteção em ampla base democrática, nem salda as dívidas de pobreza e exclusão. Segmenta-se cada vez mais a sociedade e reforçam-se as desigualdades no acesso a serviços básicos.

A estratificação contamina a coesão social. Pobres e ricos não estão mais perto de encontrar algum denominador comum; no intermédio, aqueles que estão ocupados com seus próprias questões, lutando para se firmar em um mundo instável). O ressentimento não está afastado. Esse sentimento coletivo que se nutre pelas injustiças partilhadas, uma *“mistura de inveja e desprezo que atua sobre um diferencial de situação social e joga a responsabilidade da desgraça em cima ou embaixo na escala social”* (CASTEL, 2005, p. 51), dificilmente alguma vez esteve mais forte.

Nessas bases, a solidariedade, pilar que cria vínculos entre as pessoas e sustenta a coesão social, é um sentimento difícil de se conservar ou desenvolver. O individualismo se espraia como sentimento geral. Para Castel (2005), a individualização própria da sociedade contemporânea, suas relações e formas de trabalho, faz com que haja individuação de tarefas e uma maior responsabilização das pessoas pela sua condição. Ou seja, cabe a cada indivíduo a responsabilidade por si mesmo, pelo seu sucesso ou fracasso perante a constante ameaça do desemprego. Tal circunstância acirra sentimentos de competição e de ressentimento entre os indivíduos e grupos sociais e gera frustração coletiva. Isto porque, a partir do momento em que o Estado (provedor de proteções e principal suporte) não mais garantia a assistência ao indivíduo, este se tornou frágil, inseguro e exigente, afinal, a necessidade de proteção faz parte da *“natureza social do ser humano contemporâneo”* (CASTEL, 2005, p.67). No entanto, contrariamente ao aprofundamento das vulnerabilidades e aumento das demandas

sociais, as políticas públicas, em um contexto neoliberal, assumiram configuração paliativa, imediatista e parcial.

As inseguranças aumentaram; os indivíduos não conseguem mais mitigá-las por meio do trabalho, as demandas por proteção, em consequência, crescem. Entretanto, a proteção do Estado é seletiva e limitada, tem alvo estritamente delineado. Cria-se uma lacuna onde se situam aqueles desprotegidos que não têm a capacidade de, por si, proteger-se, tampouco são elegíveis para os programas seletivos de proteção. A prestação de serviços sociais básicos se polariza – de um lado, um sistema públicos de baixa qualidade, restrito e seletivo; de outro, um sistema privado, de qualidade superior ao público, mas acessível apenas àqueles que podem pagar. Fora desse centro gravitam aqueles que em nenhum dos grupos se encaixam – não compõem a parcela dos mais vulneráveis, que podem acessar um sistema de proteção social nas bases acima mencionadas; mas não podem pagar por serviços prestados pelo mercado.

Se o setor informal, por algum meio, possa escapar da dominância das competências, não foge à influência exercida pela dinâmica do setor formal. Autônomos, microempreendedores, profissionais liberais beneficiam-se de economias que crescem e trabalhadores ocupados que demandam e podem pagar por seus serviços. O contrário também é verdade – baixo crescimento econômico, desemprego, rendimentos precários também lhe respingam. Diante da crise, as pessoas cortam o dispensável, cabelereiro, manicure, refeições fora de casa, adiam reformas da casa. Portanto, uma estratégia de qualificação profissional não fica incólume às oscilações dos mercados. Cria-se, então, um dilema preocupante – os ganhos financeiros sobrepõem-se às atividades produtivas, que recuam, tornando a corrida pelo emprego uma concorrência acirrada (e agravada pela internacionalização da produção, que permite às empresas utilizar sistematicamente mão de obra com remunerações baixíssimas).

Embora Banco Mundial e FMI tenham feito uma espécie de *mea culpa*, admitindo, com algum desconforto, que as reformas que propuseram falharam na garantia de bem-estar, ampla e democraticamente, segue firme a primazia do controle orçamentário, à base das malfazejas medidas que cortam gastos e aumentam arrecadação, tampouco se prestam a impulsionar a economia. Os cofres públicos não são um saco sem fundo, jorrando recursos perenemente, então têm que racionalizar, sempre priorizando os mais necessitados. Sair da pobreza extrema – com transferência

de renda, que não é para ser perene, por isso a qualificação para o trabalho como forma de autonomia – para cair em uma categoria que vive na constante insegurança e na desproteção, não parece um negócio deveras atraente, quando olhado de perto. Afinal, as perspectivas do lado de fora não são alentadoras.

Num contexto de re-ordenamento social das profissões, em que assistimos a um processo no qual a qualificação se eleva e se intensifica ao mesmo tempo em que os salários caem e o status profissional se esvai (como no caso de médicos, professores, diversas especializações na engenharia, etc.) faz-se necessário o acionamento de mecanismos de complementação de renda e de busca de alternativas profissionais que cada vez mais passam pela descoberta de nichos de mercado e pelo auto-emprego ou pelo exercício de profissões liberais fora das estruturas formais existentes. Este é um processo que atinge hoje todas as faixas etárias e um número crescente de profissões, mas que – no momento – atinge duramente jovens e velhos, além de pessoas de “meia idade” que não lograram adaptar-se às novas condições de trabalho no interior das instituições (PAIVA, 2000, p. 55).

Nessa perspectiva, os ensaios empreendidos para qualificar os mais pobres e desempregados como estratégia de (re)inserção no mercado de trabalho afigurou-se como limitada e inexpressiva. Considerando-se as transformações ocorridas, esses indivíduos, ao fazer algum curso de qualificação profissional de qualidade altamente discutível, não se encontravam bem paramentados para transitar, de forma independente, no mercado de trabalho, seja na estrutura formal seja em iniciativas empreendedoras. A pobreza envolve um grau de incertezas e vulnerabilidades tais que só a proteção social consegue dirimir. Mas isso só acontece com a prestação de serviços públicos de qualidade acessíveis a todos; essa é a base para se proporcionar chances iguais – porque todos, independentemente de classe ou poder aquisitivo, têm acesso aos mesmos serviços, que, em um patamar universal, teria qualidade garantida.

A inexistência de um sistema coletivizado e amplo de proteções, ao mesmo tempo em que a perspectiva individualista sobrepõe-se ao estreitamento dos laços de sociabilidade, gera uma atmosfera de forte desamparo, onde as pessoas seriam deixadas à própria sorte, o que não fornece muitas garantias porque, como diz Castel, o indivíduo isolado é levado pelas águas; em face de um mundo metamorfoseado, mais inseguro e incerto, o processo de descoletivização tende a enfraquecer ainda mais a coesão social e isso aumenta as vulnerabilidades e os riscos de desfiliação.

CAPÍTULO IV

A INCLUSÃO PRODUTIVA COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE À POBREZA

Na virada do século XXI, ocorreram algumas mudanças decisivas no enfrentamento da pobreza no Brasil. O combate à pobreza se intensifica, em relação à década anterior, e a compreensão da pobreza converge com a abordagem de Amartya Sen – um fenômeno multidimensional, ligado estreitamente à ausência ou insuficiência de renda, mas também à falta de acesso a bens e serviços básicos e a oportunidades sociais e econômicas necessárias para assegurar uma vida produtiva e sustentável a todas as pessoas. Adicionalmente, os extremamente pobres são incorporados ao público dos programas sociais.

De um modo geral, o gasto social aumentou e o alcance dos programas sociais expandiu-se, com a incorporação de novo público, inclusive alguns antes não elegíveis, ou sequer outrora reconhecidos pelas políticas públicas. As estatísticas sociais apresentaram um desempenho superior aos registros da década de 1990 – a pobreza foi reduzida, o contingente de brasileiros passando fome caiu, houve ganhos reais de rendimentos das classes populares, a massa de trabalhadores ocupados elevou-se e a mobilidade social ascendente afigurou-se como um horizonte possível para as camadas mais baixas da sociedade. O consumo das classes populares cresceu e o acesso a bens e serviços básicos elevou-se.

Considerando-se a mudança de governo como um divisor de períodos, percebe-se que, mesmo não se realizando mudanças radicais na condução das políticas macroeconômicas, no campo das políticas sociais ocorreram transformações que concorreram para a melhora registrada nos indicadores sociais – a retomada do crescimento econômico, com inflação controlada, ampliação do crédito, o aumento do nível de emprego com ganhos reais dos salários. Houve aumento da renda das camadas

mais baixas e queda da desigualdade de rendimentos; a distribuição da renda melhorou no país. Os resultados alcançados, no entanto, continuaram aquém das necessidades para o país sustentar um processo de desenvolvimento em ampla base econômica e social; a despeito dos impactos significativamente positivos, as questões sociais construíram-se em um processo assaz longo e profundo, de modo que sempre exigiram mudanças mais intensas e prolongadas. O gasto social, ainda que ampliado, continuou insuficiente para responder às demandas sociais do país e não promoveu uma ampliação consistente da seguridade em caráter universal.

Além disso, o neoliberalismo continuou a impor restrições ao gasto público. Sob a perspectiva das políticas de combate à pobreza, a focalização e a fragmentação persistiram como bússola dos programas sociais, apegados à eficiência como parâmetro de desempenho. O cumprimento de metas configura-se como uma preocupação sempre presente; operacionalmente, dadas as restrições persistentes, a cobertura de um público da magnitude dos objetos intentados desdobra-se na necessidade de criar alternativas para viabilizar o desligamento de beneficiários, a fim de empreender uma rotatividade de público atendido que proporcionaria alcançar as metas estabelecidas. É nesse sentido que as concepções de empoderamento e emancipação reafirmam-se como um objetivo funcional – o engendro de portas para a saída dos beneficiários dos programas de combate à pobreza.

A promoção do trabalho e da geração de renda passou a assumir um papel estratégico como força propulsora de inclusão econômica e social dos mais pobres; trabalho tornou-se a porta para a autonomia, concebida como um valor muito caro aos programas sociais. Nesse contexto, a inclusão produtiva sobressai como estratégia de promoção de oportunidades para esse público desenvolver suas capacidades produtivas, basicamente pela via da qualificação profissional, da intermediação com o mercado de trabalho e do estímulo ao empreendedorismo. Na prática, o Estado posicionou-se como provedor de alternativas para inserção socioeconômica pela via do trabalho. Aos indivíduos atendidos foi delegado o papel de ser protagonista no aproveitamento das oportunidades ensejadas.

Esse é o ponto da análise da inclusão produtiva. Por um lado, associa-se mais precisamente o combate à pobreza e miséria à criação de oportunidades produtivas mediante a qualificação para o trabalho, um direito social imprescindível à garantia da dignidade humana. Qualificar para o trabalho e intermediar o acesso das pessoas mais

pobres a oportunidades disponíveis que não lhes estariam acessíveis de outro modo funcionaria como propulsores de ascensão econômica e social e contribuir com ganhos intergeracionais, rompendo o ciclo da pobreza. De outro lado, a ênfase em um papel fundamental da inclusão produtiva como “porta de saída” pode não ser estranha ao movimento de transferência, para o indivíduo, da responsabilidade pela sua segurança social e econômica; pode apontar para os mercados como componente central na garantia de bem-estar social; pode reforçar a fragilidade da provisão de serviços públicos; pode promover uma inserção via ocupações com baixa remuneração. Analogamente, este sendo um fator crítico, à medida em que não ocorrerem mudanças estruturais que reduzam as desigualdades e promovam maior equidade em termos mais duradouros, pode representar uma inversão do papel tradicional do trabalho – de porta de entrada para porta de saída da proteção social.

IV.1 – CONTINUIDADE E MUDANÇA NA POLÍTICA ECONÔMICA

Nos anos 1990, a política social brasileira foi vinculada à performance da economia; o gasto social passou a depender das políticas macroeconômicas. A mudança de governo a partir das eleições presidenciais de 2003 ocorreu sob condições onde se percebiam expectativas de mudanças, desconfianças do sistema financeiro e uma conjuntura econômica delicada. Um partido de trabalhadores ascendia à Presidência da República, com um governante eleito proveniente dessa classe. Havia grandes expectativas em torno da posse do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva e incertezas sobre que rumos a política econômica poderia trilhar. Especulações sobre um possível rompimento com o modelo neoliberal em curso eram encaradas por alguns como uma perspectiva otimista enquanto para outros era motivo de uma desconfiança alarmista. De fato, houve segmentos que comemoraram o que concebiam como o início de uma nova era no país, mas os alarmes de certos atores econômicos estavam a posto. Movimentos sociais apostavam em uma mudança radical, que deslocasse as prioridades do Estado de interesses considerados elitistas e favoráveis aos capitais financeiros para a

busca de justiça social e equidade econômica. O mercado financeiro, por seu turno, alarmou-se com as incertezas evocadas pela ascensão de um governo de esquerda.

A conjuntura econômica do país marcava-se por uma taxa de crescimento econômico raquítica, dívida pública crescente, ameaça de aceleração inflacionária, taxa de juros impressionantemente elevada e um setor externo altamente vulnerável – déficit em transações correntes, queda das reservas internacionais, aumento do risco Brasil e elevadas despesas com pagamento de encargos da dívida externa. No seu início, o governo Lula demonstrou similaridades com o governo anterior, dando indícios de sequenciar a agenda neoliberal, cuja implementação começara no governo do presidente Fernando Collor de Mello, a partir de 1990. Por muitas decisões da equipe econômica e das autoridades monetárias, ao governo eleito foi impressa a marca de continuidade nos princípios que definiam o comando da economia nacional. Algumas análises, entretanto, apontam algumas mudanças posteriores, ainda que modestas ou insuficientes à garantia de um sistema de seguridade social universal.

Antunes (2004) analisou o primeiro um ano e meio do governo Lula e identificou uma tendência à continuidade. O autor destaca que a expectativa de que fosse possível, com o novo governo, refrear o avanço do neoliberalismo foi frustrada. Afirma que grande parte das explicações para a *continuidade* em lugar da *descontinuidade* [grifos do autor] e rompimento com o projeto neoliberal estão enraizadas na década de 1990, que ele chama “*a década da desertificação social e política neoliberal*”. A força com que as ideias neoliberais alastraram-se no país, refém do sistema financeiro internacional, do capital transnacional e do FMI, aliadas ao contexto político interno, são elementos que contribuíram para a continuidade.

Carneiro (2005) explica que, nesse período, a economia brasileira estava pressionada por fatores estruturais e pelas políticas econômicas. No plano estrutural, eram inequívocas as transformações da economia internacional decorrentes da globalização, expressas em liberalização financeira e mudanças no padrão de concorrência internacional, ambas iniciadas nos anos 1980. No plano doméstico, pesavam a política macroeconômica e as relações do Estado com o mercado. A política macroeconômica foi crescentemente traduzida no apego à estabilidade da inflação e da dívida pública. As relações Estado-mercado referiam-se ao movimento entre regulação e desregulamentação e à participação do Estado na economia; elas resultaram em privatizações e desregulamentação financeira, produtiva e comercial.

A prioridade do controle da inflação e da dívida pública, que ganhara espaço entre os países desenvolvidos a partir da crise dos anos 1970, alastrou-se na América Latina a partir dos anos 1990, respaldada pelo contexto generalizado de crise econômica que atingira a maioria desses países na década de 1980. A opção pela estabilidade significou o abandono das políticas keynesianas, marcadas pela intervenção direta do Estado na economia, regulando mercados e mantendo os estados de bem-estar social. Aos países periféricos coube a tarefa de promover abertura financeira e comercial de suas economias, o que convergiu com as novas regras do jogo na arena internacional, compassadas pela globalização, mobilidade livre e ascendente de capitais rentistas, supremacia dos mercados e suas demandas por desregulação, aumento do peso das transações intrafirma no comércio mundial (CARNEIRO, 2005). A hegemonia do neoliberalismo resultou em maior vulnerabilidade externa da periferia e sua elevada dependência dos fluxos de capitais internacionais. As articulações entre manutenção da taxa de juros sempre elevada para atrair o capital estrangeiro, acelerada abertura comercial e um Estado comprometido com a redução do seu peso na economia e com a viabilização de reformas favoráveis ao mercado, tornaram-se compromissos que perpetuaram através de décadas e governos.

De acordo com Fagnani (2011), a conjuntura interna sob a qual ocorreu a eleição de Lula era desanimadora, com a ameaça de retorno da inflação, taxa de juros elevadíssima, déficit em transações correntes, aumento do risco Brasil e queda das reservas internacionais. Tudo isso em meio a um crescimento econômico raquítico, uma dívida líquida do setor público crescente e elevadas despesas com pagamento de juros. Ao mesmo tempo, o presidente e seu partido despertavam suspeitas. O governo, então, deu continuidade à política econômica em curso, no intuito de arrefecer os ânimos do mercado, mantendo-a até 2005. Em consequência, qualquer ensaio em direção ao desenvolvimento econômico foi abortado; em face do ambiente recessivo, o desemprego elevou-se e o gasto social foi restrito.

Assim, sob a ótica da política econômica, é consenso que houve continuísmo na transição do governo FHC para o governo Lula – ajuste fiscal, busca de superávits primários, abertura econômica e desregulamentação. As oportunidades de crescimento econômico, como na década anterior, eram imobilizadas pelas políticas restritivas. O discurso desenvolvimentista permaneceu neutralizado pelas ideias neoliberais. Diante desse quadro, o gasto social encontrava-se constrangido pelas limitações de recursos

orçamentários disponíveis (FAGNANI, 2011; FILGUEIRAS, 2006; MARQUES & MENDES, 2007).

Fagnani (2011) e Almeida (2004) distinguem dois momentos no novo governo – um de continuidade e outro de mudança. A primeira fase foi marcada pelo conflito entre mudança e continuidade. A segunda, por um discurso mais desenvolvimentista, embalado pela retomada do crescimento econômico e pela expansão do gasto social.

Do ponto de vista da continuidade, o governo Lula foi exitoso em avançar na agenda neoliberal iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso. Conseguiu, inclusive, avançar em algumas propostas, como a reforma da previdência. A abertura financeira intensificou-se, o que facilitou aos residentes perpetrar operações financeiras no exterior e tornou mais atraente a aquisição de títulos da dívida pública por investidores estrangeiros. O superávit primário cresceu. Houve leilões para a exploração de petróleo e o foco no agronegócio, em detrimento da reforma agrária. Em função das elevadas taxas de juros, a dívida interna aumentou e os lucros de bancos e empresas privatizadas e de investidores financeiros cresceram (CARNEIRO, 2005; FREITAS, 2007). Nesse contexto, criou-se uma tensão entre a consolidação de um sistema universal de bem-estar social e o imperativo de Estado mínimo. Dito que a preferência pela estabilização continuou a impor restrições severas ao gasto social, o modelo de políticas focalizadas nos mais pobres não se alterou (FAGNANI, 2011). Contudo, a partir de um determinado momento, começaram a se processar várias mudanças que viriam a desempenhar um papel essencial nos ganhos na área social registrados na primeira década do século XXI.

IV.2 – PROGRAMAS SOCIAIS: SEQUÊNCIAS E ALTERAÇÕES

De 2006 até 2010, houve um notável aumento do gasto social no Brasil. Vários fatores concorreram para essa mudança; a retomada do objetivo de crescimento econômico e a melhora das contas públicas abriram espaço para o crescimento das

despesas do Governo Federal com políticas sociais. O Estado sustentou um discurso mais compromissado com o enfrentamento da pobreza e com a garantia de políticas sociais mais universalistas; adicionalmente, os espaços públicos de participação social funcionaram como meios pelos quais a sociedade exercia pressões em torno de diversos temas. Ao mesmo tempo, a crise financeira internacional respaldou críticas mais contundentes ao neoliberalismo e à centralidade dos mercados (FAGNANI, 2011).

Stiglitz (2010) destaca que a crise financeira atestou o que há muito já alertava – a crença em mercados auto ajustados é uma quimera. O afã por ganhos financeiros desmedidos, a ausência de freios morais e mercados sem regulações motivaram fortemente a crise, que se exprimiu na financeirização desapegada da esfera produtiva, na premiação ao sucesso material e desprezo à responsabilização pelos custos sociais decorrentes, no recrudescimento das desigualdades. Para o autor, não restavam dúvidas de que mercados eram falhos, geravam externalidades e precisavam de regulação. O tratamento da crise exigiu uma intervenção mais direta dos governos e expôs a inexistência de governança financeira em escala global. Mesmo em face da aversão dos mercados a regulamentações, seria o Estado quem deveria fazer o mercado funcionar, não apenas garantindo regras e estabilidade econômica, como também promovendo inovação, aplicando sanções a condutas ímprobas e provendo seguridade social.

Ainda que o modelo neoliberal não tenha sido derrotado e não se tenha efetivado um sistema global de governança financeira, a ação intervencionista do Estado ganhou fôlego como o meio de paralisar as crises e minorar os efeitos nefastos da globalização e de mercados desregulados. A pobreza e as desigualdades entre países e entre pessoas nunca foram dissolvidas pela ação exclusiva dos mercados. Ao contrário, sua dramatização apelava diretamente à atuação do Estado na garantia de proteção social.

O Estado brasileiro já vinha demonstrando uma tendência mais ativa na formulação de políticas sociais antes mesmo da conjuntura de crise. A divulgação de dados preocupantes sobre a evolução da pobreza e das desigualdades, a ação de movimentos sociais e organizações civis, o discurso oficial mais voltado para a sensibilização da sociedade sobre a urgência de se travar uma cruzada contra a fome e a miséria articularam-se para fazer dos objetivos sociais uma prioridade para o país.

A partir de 2006, inaugura-se um segundo momento do governo Lula, marcado por uma nova estratégia social, ainda focalista, mas com um caráter universalista – de

um lado, o Bolsa Família se fortalece; de outro, desenvolvem-se ações que convergem com a consolidação dos direitos universais. Isto ocorre em parte devido à atuação dos movimentos sociais, sobretudo por intermédio dos fóruns democráticos. Outro fator decisivo foi a retomada da perspectiva de crescimento econômico e o fato de que a crise internacional desvitalizou o discurso neoliberal de Estado mínimo, fortalecendo a defesa do gasto público (FAGNANI, 2011). A melhoria dos indicadores sociais, contudo, não se deveu apenas ao aumento do gasto público; o crescimento econômico foi acompanhado por uma política de reajustes reais do salário mínimo, o que foi essencial para que se registrasse uma significativa elevação dos rendimentos do trabalho. Aliados a uma conjuntura macroeconômica favorável, esses fatores possibilitaram uma melhora da distribuição de renda e, conseqüentemente, queda das desigualdades.

IV.2.1 – O papel da política de valorização do salário mínimo

Baltar (2015) afirma que, a partir de 2004, observa-se uma expressiva transformação do mercado de trabalho brasileiro, impulsionada por mudanças na macroeconomia e nas políticas de trabalho. O PIB voltara a crescer e foram gerados novos empregos, acompanhados do aumento da formalização dos contratos de trabalho. No cenário internacional, o mercado sustentara preços favoráveis às *commodities* agrícolas, beneficiando a trajetória de crescimento da economia brasileira. Entre 2003 e 2008, o PIB aumentou 26,5% (4,8% a.a., em média), enquanto no período 1992-1997, o aumento foi de 21,6% (4% a.a., em média). Com uma taxa de inflação menor e mais crédito, a renda do trabalhador aumentou e o poder de compra da população brasileira cresceu.

De acordo com Souen (2012), vários trabalhos apontam o surgimento de um ciclo virtuoso, no qual crescimento da atividade econômica, do trabalho assalariado formal e do crédito possibilitaram o aumento do consumo das famílias e empresas, realimentando a expansão do PIB. O setor público também atuou como fonte de aumento do emprego formal, em virtude do avanço das políticas sociais, principalmente em saúde, educação, previdência e assistência social. Além disso, ressalta, o governo foi mais ativo na regulamentação do mercado de trabalho, ampliando a arrecadação de

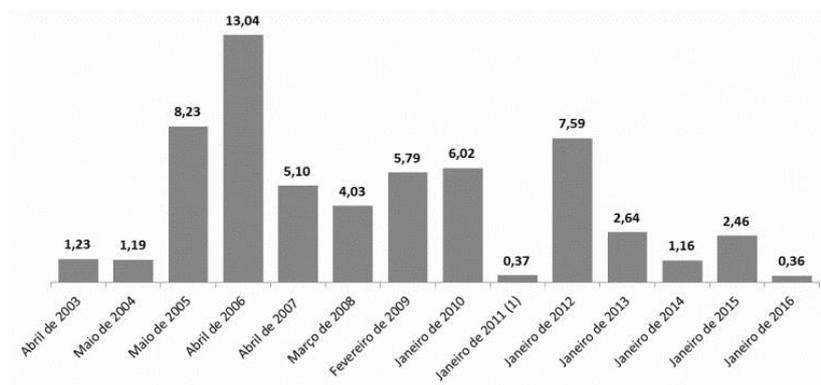
tributos, que subsidiaram os gastos sociais e os custos do ajuste fiscal. Ministério do Trabalho, Ministério Público do Trabalho e Justiça do Trabalho empenharam-se na fiscalização de empresas e contratos de trabalho.

Sendo assim, tais mudanças significativas na economia e no mercado de trabalho brasileiro, como reflexo de um ciclo virtuoso inaugurado em 2003 - com a forte demanda do mercado internacional, num ambiente de relativo controle inflacionário e redução da vulnerabilidade externa e tendência à queda nas taxas de juros -, foram primordiais à trajetória ascendente do valor do salário mínimo, que acumulou crescimento real de 27,87%, entre 2002-2006 (SOUEN, 2012, p. 7).

Notoriamente, o governo brasileiro assumiu uma postura contrária à prescrição neoliberal de ajuste fiscal, superávit primário e metas de inflação, tornando-se mais comprometido com o crescimento econômico. Ao invés de medidas restritivas, o governo adotou medidas de cunho desenvolvimentista, priorizando “*i) estímulo fiscal e monetário; ii) aceleração do desenvolvimento social, ampliando as transferências de renda e elevação do salário mínimo; iii) aumento do investimento público e ampliação do papel do Estado na economia*” (BARBOSA & SOUZA, citados por SOUEN, 2012, p. 11).

Souen (2012) afirma que a postura progressista do governo evidenciava-se pela promoção do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), implementado em 2007, direcionado pelo investimento público em infraestrutura; pela expansão do crédito, sobretudo habitacional; e pela valorização do salário mínimo, que não se restringiu à recomposição dos rendimentos salariais, possibilitando ganhos reais para os trabalhadores, como se pode observar no Gráfico 4.1.

...a recuperação do poder de compra do salário mínimo foi um dos principais instrumentos do governo, que além de contribuir para a elevação da renda do trabalho na base da pirâmide social, significava elevar o poder de barganha dos trabalhadores com menor proteção sindical, além de ampliar a transferência de renda aos aposentados e pensionistas do INSS, bem como aos beneficiários de uma série de outros programas assistenciais, a saber: auxílio-doença, seguro-desemprego, seguro-acidente (BARBOSA & SOUZA, 2010; BALTAR et. all., 2010, citados por SOUEN, 2012, p. 11).

Gráfico 4.1: Aumentos reais do salário mínimo (2003-2016)

Elaboração: DIEESE

Nota: (1) O valor do salário mínimo de R\$ 545,00, teve vigência a partir de 01/03/11, inicialmente foi fixado em R\$ 540,00 a partir de 01/01/11. Assim, os valores do salário mínimo observados em 2011 podem gerar diferentes referências de data base no cálculo da política de valorização do salário mínimo. O valor de R\$ 622,00, representa 14,13% sobre o valor nominal que vigorou em 01/março/2011. Neste intervalo (março e dezembro de 2011), o INPC registrou variação de 4,53%. Assim, o ganho real neste período representaria 9,18%. A diferença para 7,59% deve-se tão somente à mudança de base de comparação entre janeiro e março de 2011, quando o salário mínimo não registrou ganho real.

Fonte: Dieese (2015).

Dedecca (2015) explica como outros fatores também contribuíram para a melhoria dos indicadores sociais registradas a partir de 2006. De fato, a dinâmica positiva do mercado de trabalho fora essencial para a queda da desigualdade e para o aumento do poder aquisitivo das famílias. No entanto, o comportamento da inflação, do câmbio e do crédito foram altamente relevantes para sustentar o poder de compra mais elevado da população, proveniente tanto da política de valorização do salário mínimo quanto dos benefícios sociais, previdenciários ou não, como o seguro-desemprego e o Bolsa Família.

A inflação, mantida em torno dos 5%, de 2004 a 2011, evitou a corrosão dos rendimentos, sobretudo quando se considera que a elevação dos preços de alimentos e gêneros de consumo como vestuário, eletrodomésticos, recreação e habitação foi inferior aos reajustes salariais. Por exemplo, o reajuste dos preços dos alimentos, que têm elevado peso na composição do gasto familiar, correspondeu aproximadamente à metade do reajuste do salário mínimo. O câmbio valorizado possibilitou o aumento da importação de eletrodomésticos e vestuário, contribuindo para o barateamento desses bens.²² Quanto ao crédito, o governo reduziu a burocracia, facilitando o acesso das famílias de baixa renda; essa medida é controversa, pois, se permitiu que os pobres

²² Segundo Dedecca (2015), este foi o efeito China sobre os preços destes bens. Tal efeito foi decisivo para expandir o acesso dos mais pobres a equipamentos domésticos e a vestuário. Por um lado, foi desastroso para a indústria nacional.

consumissem gêneros antes inacessíveis, o crédito facilitado gerou uma elevação do endividamento e do comprometimento da renda dessas famílias, no período de 2005 a 2012.

O nível de comprometimento da renda das famílias se alterou de 20% para 43% no período, sendo que tal mudança foi de 17% para 31% quando se exclui o crédito habitacional. O resultado evidencia uma elevação significativa do comprometimento da renda das famílias, sendo que o crédito habitacional ganhou mais importância relativa a partir de 2010. Contudo, é fundamental ressaltar que 50% do comprometimento total da renda das famílias se relaciona ao crédito não habitacional (DEDECCA, 2015, p. 15).

Em suma, os aumentos reais do salário mínimo, aliados a uma conjuntura macroeconômica favorável, principalmente com a ampliação do emprego formal e do gasto público, foram salutares para a melhoria do bem-estar das famílias pobres. Todavia, é imprescindível observar que os impactos da elevação da renda e da redução da desigualdade traduziram-se, notadamente, em acréscimos do consumo dos pobres, acompanhados do crescente endividamento dessa camada. Obviamente, esses fatos não anulam os efeitos do crescimento do gasto social.

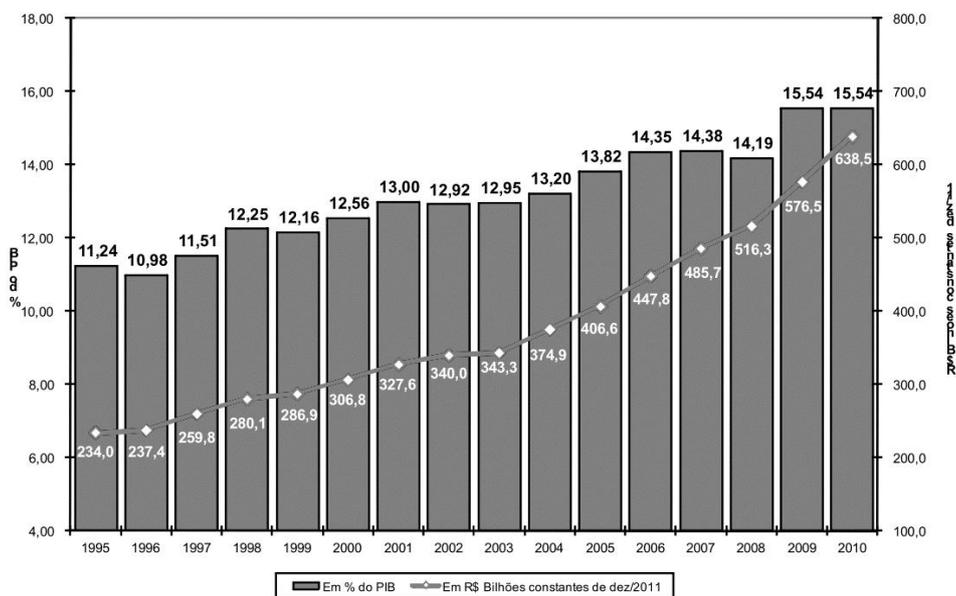
IV.2.2 – Mudanças no gasto social

Castro et. al. (2012) constatam que o Gasto Social Federal (GSF), de 1995 a 2010,²³ registrou crescimento constante, de 11,02% para 16,2% do PIB, passando de R\$ 234,0 bilhões, em 1995, para R\$ 638,5 bilhões em 2010, um aumento real de 172% no período. Confrontando os dados com o crescimento da população em igual período, verificam que o gasto social federal *per capita* mais que dobrou, passando de R\$ 1.471,46 em 1995 para R\$ 3.324,84 em 2010. A partir de 2004, o crescimento do GSF *per capita* se intensifica: de 1995 a 2002, cresceu 32% em termos reais, enquanto de 2003 a 2010, cresceu 70%. Destacam que, a partir de 2008, em parte devido à crise

²³ Valores deflacionados pelo IPCA, mês a mês, para reais constantes de dezembro de 2011. Expressos também em percentuais do PIB, para indicar a prioridade macroeconômica aplicada ao GSF no período (CASTRO et. al., 2012).

internacional, houve nova aceleração, que permaneceu em 2010, conforme ilustrado no Gráfico 4.2.

Gráfico 4.2: Trajetória do Gasto Social Federal (1995 a 2010)



Fonte: Castro et. al. (2012).

Dados do SIAFI/SIDOR, elaborados pelo Disoc/Ipea.

De acordo com a FAO (2014), em 10 anos (2002-2012), o Estado brasileiro dobrou o gasto social, alcançando 16,9% do PIB. Em 2013, o orçamento do Governo Federal para as políticas de segurança alimentar e nutricional totalizou R\$ 77 bilhões. O maior peso desse gasto concentrou-se em políticas de proteção social, sendo que um sexto do total destinou-se a programas voltados para a produção e distribuição de alimentos e para o fortalecimento da agricultura familiar.

Em 2003, o governo Lula unificou os programas federais de transferência de renda no Programa Bolsa Família, o que viabilizou sua expansão nacional para alcançar todas as famílias abaixo da linha de pobreza estabelecida. Entre 2000 e 2007, houve um crescimento contínuo dos recursos executados nos programas de transferência de renda. A execução orçamentária de 2007, em relação ao início do período, quase quadruplicou. Com isso, uma significativa parcela da população mais pobre e vulnerável foi incorporada ao sistema de proteção e ao mercado de consumo popular (BARROS, 2000; AZEVEDO & BURLANDY, 2010).

De 1990 a 2012, a parcela de pessoas extremamente pobres passou de 25,5% para 3,5% da população brasileira. Considerando-se o período 2002-2012, a pobreza caiu de 24,68% para 8,5% e a extrema pobreza, de 9,79% para 3,56% (FAO, 2014). O Relatório da FAO destaca, ainda, outras peculiaridades da melhora dos indicadores sociais no país. De 2004 a 2009, a insegurança alimentar grave nos domicílios brasileiros caiu de 6,9% para 5%, enquanto a insegurança alimentar moderada reduziu de 9,9% para 6,5%.

Apesar dos resultados alcançados, que deram projeção internacional ao Brasil no combate à fome e pobreza, pois o país cumprira a primeira meta do milênio da ONU antes do prazo, a realidade aponta outros tantos desafios a vender. A FAO (2014) alerta que ainda persistem desigualdades em termos de região e de cor.

A prevalência da insegurança alimentar grave nas regiões Norte e Nordeste ultrapassou 9,0% em 2009 comparado com prevalências de 2,9 e 2,1% nas regiões Sudeste e Sul, respectivamente. A prevalência de insegurança alimentar grave em domicílios chefiados por negros foi quase três vezes maior em relação aos brancos (FAO, 2014, p.63).

Também houve mudança na desigualdade. Entre 2001 e 2011, o índice de Gini caiu, mais em função do mercado de trabalho, seguido da previdência e do programa Bolsa Família. Já a redução da pobreza, sobretudo a pobreza extrema, foi fortemente impactada pelos programas de transferências de renda como o Bolsa Família. A partir de 2011, com as políticas adicionais do Brasil Sem Miséria, o novo programa criado para priorizar a população extremamente pobre, mais de 22 milhões de pessoas superaram a pobreza (IPEA, 2012).

Nesse período, registra-se uma significativa mudança nas estatísticas da pobreza e da fome no Brasil. Crescimento econômico, aumento da população ocupada, aumento real da renda do trabalho e programas de transferência de renda convergiram para esse fato. Porém, ainda persistia um contingente nada desprezível de brasileiros na miséria. Mesmo tendo se elevado, o percentual de gasto em programas sociais estava aquém das necessidades para se alcançar a meta de erradicar completamente a miséria no país. Com os recursos existentes, e uma massa a ser atendida, a racionalização dos recursos, no sentido da eficiência, era o caminho a ser perseguido, o que reproduzia a tendência da década anterior. O desafio de desatar as populações atendidas da dependência dos

programas se impunha como uma lógica. Nesse sentido, as ideias em torno da geração de trabalho e renda vão-se encorpendo. Paulatinamente, a transferência de renda foi sendo complementada por ações que preparassem o público foco dessa política para gerar renda por seus próprios meios.

Finalmente, a perspectiva da inclusão dos pobres ao mundo do trabalho institucionaliza-se explícita e racionalmente. Na década de 1990, as ações voltadas para o trabalho tinham-se circunscrito no eixo trabalho e proteção ao trabalhador, com a Bolsa Qualificação e os programas de qualificação profissional, como o Planfor, delineados como estratégia para reposicionar os desempregados no mercado de trabalho. No período subsequente, a qualificação profissional se expande para além das políticas de trabalho, tornando-se um eixo no combate à pobreza e à pobreza extrema. Mas é preciso recordar que o enfoque sobre programas sociais, no novo período, inicia-se a partir das mobilizações em torno do combate à fome ainda um flagelo a assolar o país.

IV.2.3 – A superação da fome

No início do governo Lula, o combate à pobreza passou a ter uma relação estreita com a luta contra a fome e a miséria. O Programa Fome Zero, de 2003, partia desse entendimento. Fortemente influenciado pelo movimento *Ação de Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida*, liderado pelo sociólogo Hebert de Souza, a proposta foi elaborada pelo Instituto de Cidadania, e apresentou como principal objetivo “*a formulação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para a população brasileira*”. Sua perspectiva é de que a fome se origina da pobreza e do desemprego e atribui ao Estado a responsabilidade de garantir a segurança alimentar, entendida como o acesso constante a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, baseado em práticas alimentares saudáveis e sustentáveis (YAZBEK, 2004).

A partir do Fome Zero, já se observam algumas mudanças que viriam a impactar a estrutura institucional e o desenho da política de combate à pobreza. O Cartão Alimentação, lançado em 2003, foi incorporado ao Programa Bolsa Família nesse mesmo ano, juntamente com três outros programas sociais – Bolsa Escola, Bolsa

Alimentação e Vale Gás. Essa unificação expressou uma tentativa de articular o sistema de proteção social no país. “Assim sendo, a unificação dos programas de transferência de renda situa-se no âmbito da prioridade de combate à fome e à pobreza, representando uma perspectiva de articulação entre níveis de governo e de políticas sociais”. Outro momento decisivo foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, “que unificou a política de combate à fome com as políticas de transferência de renda e de assistência social, foi um passo significativo na direção de articular um conjunto de iniciativas na perspectiva do enfrentamento à pobreza no país” (YASBEK, 2012, p. 308).

O Fome Zero mostra-se preocupado com a criação de condições para a emancipação do público retirado da fome e da miséria, de forma que fosse possível seu desligamento dos benefícios sociais. Nesse sentido, o desafio seria definir estratégias para a autonomização das famílias beneficiárias, de modo a sustentar as estatísticas de redução da pobreza e pobreza extrema.

O problema é o desligamento do programa, pois há dificuldades em se definir critérios para *emancipar a família do benefício mensal recebido*. [...] Por isso, uma criteriosa focalização às famílias mais pobres e o seu acompanhamento no cotidiano é fundamental nos programas de renda mínima associados ou não à bolsa escola. [...] A vinculação do renda mínima a programas de educação de jovens e adultos, a qualificação profissional e o encaminhamento a programas de microcrédito, por exemplo, são outros mecanismos importantes que vem sendo experimentados na busca permanente de emancipação da família de forma que ela não precise depender no futuro da renda mínima transferida, mas de seu trabalho (FOME ZERO, 2001, p. 87). Grifos próprios.

Souza (2013) destaca que os projetos de geração de trabalho e renda aparecem no Programa Fome Zero como um reforço no combate à pobreza, articulados à economia solidária e à qualificação profissional. Assim, o Fome Zero compunha-se de ações emergenciais, para atender à população excluída do mercado; ações estruturais, como geração de emprego e renda, previdência social universal e incentivo à agricultura familiar; ações específicas, como o Programa Cupom de Alimentação, doações de cestas emergenciais, merenda escolar, combate à desnutrição infantil e materna; e políticas locais, como restaurantes populares, bancos de alimentos e apoio à agricultura familiar e à produção para o autoconsumo.

O programa enfrentou uma série de críticas e dificuldades desde seu início. Yasbek (2004) destaca que o programa foi criticado pela exigência de apresentação de recibos e notas fiscais, uso exclusivo do benefício Cartão Alimentação para a compra de alimentos e recorrente marca da focalização. Composto por ações fragmentadas e pulverizadas, o programa se aproximava da filantropia e da caridade.

O corte do público beneficiário pela linha de pobreza parece ser um dos pontos mais vulneráveis do programa, por “focar” nos mais pobres entre os pobres, promovendo seu cadastramento discriminatório e sua fragmentação. [...] A perspectiva compensatória e residual, centrada numa renda mínima, nos limites da sobrevivência e voltada aos incapazes de competir no mercado, vai configurar uma política social excludente, inspirada no “dever humanitário e solidário” e não pelos princípios da cidadania e reconhecimento público de direitos sociais (YASBEK, 2004, p. 111).

Enfatizava-se a necessidade de criar estratégias que amparassem a desvinculação de beneficiários dos programas sem que isso representasse um conseqüente retorno às fileiras da pobreza extrema. A qualificação para o trabalho adquire uma perspectiva dupla – a (re)qualificação de trabalhadores inseridos ou a serem recolocados no mercado de trabalho (abrangendo tanto o emprego formal, quanto a informalidade; e capacitação para inserção daqueles que nunca estiveram incluídos nesse mundo.

IV.3 – TRABALHO E RENDA PARA COMBATER A POBREZA

As transformações da década de 1990 geraram impactos inevitáveis no mercado de trabalho. O desemprego, a flexibilização das relações de trabalho, o crescimento da informalidade constituíram-se como resposta aos efeitos da expansão da globalização e do neoliberalismo no país. Novos desafios foram impostos ao trabalhador, a quem passou a ser exigido mais formação e informação, maior capacidade de adaptar-se a uma conjuntura agravada pelo modelo neoliberal e baixo crescimento econômico. Esses desafios reverberaram nas políticas públicas, exigindo adaptação ao formato diferente desse mercado, que foi deixando de ser exclusivamente mercado de trabalho no sentido

clássico, posto o decréscimo da taxa de ocupação formal e o aumento das modalidades informais (SERRA, 2009).

Na concepção da autora, a política pública de qualificação desenvolvida no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) teria promovido uma gradual a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação. A ideia é que aumentariam as chances do trabalhador adquirir um emprego e/ou de acessar oportunidades para geração de trabalho e renda, inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações.

Nas últimas décadas, os governos têm investido em qualificação profissional como um elemento-chave das políticas de trabalho e de geração de renda. De 1995 a 2014, o Brasil desenvolveu continuamente programas de qualificação – o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, de 1995 a 2002, o Plano Nacional de Qualificação, em 2003, e, em 2011, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Inicialmente, não se distinguia uma formalização institucionalizada de ações voltadas para o combate à pobreza no âmbito dos programas de qualificação, apesar de que a geração de renda para os pobres e extremamente pobres tenha sido tema recorrente desde o Programa Comunidade Solidária.

De acordo com Lessa (2010), a partir de 2008, o público atendido pelo Bolsa Família foi incorporado às ações de qualificação profissional. Cursos de curta duração passaram a ser oferecidos também nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Essas qualificações se configuraram como formações múltiplas, pois contemplavam vários aprendizados, precarizadas, fragilizadas, em consonância com o perfil de vulnerabilidade do seu público. Em outras palavras, tratavam-se de qualificações simplificadas, emergenciais e fragmentadas, o que podia ser atestado também pela sua institucionalidade, posto que se abrigavam no Sistema Público de Emprego (SPE), que se estruturou em separado da seguridade social.

De todo modo, as pessoas atendidas por programas assistenciais passaram a distinguir-se como um segmento para o qual se reservavam ações específicas dentro dos programas de qualificação profissional. Dessa forma, estabeleceu-se uma articulação mais explícita e institucionalizada entre o combate à pobreza e a qualificação profissional, no intuito de oferecer oportunidades de inserção produtiva.

No plano institucional, passaram a se formar articulações estratégicas entre políticas e programas sociais, a exemplo da articulação do programa de transferência de

renda com as políticas de trabalho – o Programa Bolsa Família, que atribuía à qualificação profissional um papel emancipatório para seu público, passa a ser contemplado nos programas de qualificação subsequentes – tanto no Plano Nacional de Qualificação quanto no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego criam-se ações específicas para os beneficiários do Bolsa Família.

IV.3.1 – A inserção produtiva no Plano Nacional de Qualificação

“*A verdadeira inclusão social se dá com o trabalho*”. Estas palavras do então Ministro do Trabalho Jaques Wagner servem para ilustrar o que se tornou o discurso oficial acerca do trabalho como promotor de inclusão social, amparado na articulação da política de desenvolvimento econômico com as políticas de trabalho, emprego e renda. A qualificação profissional é tratada como um direito e, enquanto tal, uma política pública a ser orientada pelo universalismo, contudo “*priorizando – e aí a palavra prioridade é fundamental, porque o País sempre priorizou aqueles que já tinham – aqueles com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho*” (MTE, 2003, p. 10).

A política pública de qualificação assume um papel mais complexo, pois ambiciona-se sua consonância com o Plano Plurianual (PPA) 2004 – 2007, articulado aos denominados mega-objetivos: “*a) inclusão social e redução das desigualdades sociais; b) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e c) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia*” (MTE, 2003, p. 15).

O desenvolvimento é enfaticamente aludido como um novo modelo – inclusivo, democrático e participativo, redutor de desigualdades e promotor de oportunidades. Contudo, destaca o acesso ao consumo como estratégia de crescimento econômico e delega aos mercados um papel crucial nessa equação. Além disso, a política de qualificação profissional, mesmo sendo retratado como um direito universal, reproduz critérios de seletividade, uma vez que prioriza os beneficiários das transferências de renda. Fica evidente também a tendência de complementar a proteção social com

medidas de estímulo à busca de trabalho, com o fim de promover a apregoada independência dos beneficiários.

Coloca [o PPA 2004 – 2007], com outra ênfase, o desenvolvimento econômico e social, a geração de trabalho e renda e a distribuição de renda como objetos de planejamento público. Reorienta o modelo de desenvolvimento do País, centrando-o na estratégia de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas, apontando para uma nova política de desenvolvimento regional, privilegiando o desenvolvimento solidário entre as diversas regiões do País, promovendo a adoção de critérios socioambientais para as Políticas Públicas (MTE, 2003, p. 15).

Essa nova política pública de qualificação é consubstanciada no Plano Nacional de Qualificação (PNQ), criado em 2003. O PNQ substitui o Planfor, alvo de severas críticas referentes à baixa qualidade e curta duração dos cursos, a sua ênfase nas demandas do mercado de trabalho formal, a suas inconsistências e desarticulações institucionais – política de qualificação profissional parcamente integrada às políticas de trabalho e renda e desarticulada da política educacional (MTE, 2003).

As ações de qualificação social e profissional foram desenhadas para serem implementadas de forma descentralizada, por meio de Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs, em parceria com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos), de Projetos Especiais de Qualificação (em parceria com entidades do movimento social e organizações não-governamentais) e de Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs, em parceria com sindicatos, empresas, movimentos sociais, governos municipais e estaduais). Os Planos Territoriais objetivavam atender demandas por qualificação identificadas com base na territorialidade. Os Projetos Especiais, por sua vez, destinavam-se ao desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional, tidas como um direito do trabalhador e instrumento indispensável à sua inclusão e aumento de sua permanência no mundo do trabalho. Os Planos Setoriais buscavam o atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação (SERRA, 2009).

O PlanSeQ dividia-se em três submodalidades: formal, destinado a trabalhadores assalariados do setor produtivo; social, priorizando trabalhadores autônomos, auto-empregados, empreendedores, agricultores familiares, trabalhadores rurais e grupos sociais organizados; e emergencial, voltado para o desemprego em massa (MTE, 2011).

Justamente no âmbito dos planos setoriais é criado, em 2008, do Planseq Bolsa Família, resultado de uma articulação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O Planseq Bolsa Família definiu-se como “*espaços de integração das políticas de qualificação social e profissional às políticas de desenvolvimento e inclusão social, em articulação direta com oportunidades concretas de inserção no mundo do trabalho*”. Voltado exclusivamente para os beneficiários do Programa Bolsa Família, o plano definiu como objetivos (MDS, 2008, p. 5):

- Atender à demanda de mão-de-obra qualificada para as vagas criadas pelo crescimento econômico.
- Implementar um modelo unificado de ações complementares que ampliem as oportunidades de inclusão ocupacional dos trabalhadores beneficiários do Programa Bolsa Família.
- Adequar os cursos de qualificação profissional às demandas de mão-de-obra regionais, tomando como base a evolução da oferta de postos de trabalho.
- Estimular a articulação entre os setores de trabalho e assistência social, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Na perspectiva do MDS (2008), o PlanSeQ Bolsa Família se auto situava no contexto de ações complementares visando aumentar as oportunidades de inclusão para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Na base dessa busca de complementaridade, o entendimento da pobreza como um fenômeno complexo e multidimensional, muito mais que apenas ausência ou insuficiência de renda. Em decorrência, seu combate transpunha os limites estritos das transferências monetárias, incorporando a preocupação com o acesso a oportunidades de trabalho.

Em sua empreitada, o Planseq Bolsa Família vislumbrou o PAC como um apoio fundamental ao plano, considerando-se seu efeito dinâmico sobre a construção civil, setor intensivo em mão-de-obra, com crescente demanda por trabalhadores qualificados. Não por outro motivo, este foi o primeiro setor enfocado nas ações de qualificação profissional.

Os cursos foram organizados com carga horária de duzentas horas, divididas em dois módulos: um introdutório, com duração de oitenta horas e ministrado em sala de aula; o segundo, específico na área da construção civil, podendo ser ministrado em sala de aula ou em canteiro de obras. Dentre os cursos previstos, constavam: pintor,

azulejista, armador e montador, encanador, carpinteiro, mestre de obras, pedreiro, gesso, desenhista, eletricitista, projetista, operador de trator, almoxarife e auxiliar de escritório. A inserção produtiva de mulheres também é aludida, ao apontar que a presença feminina no setor estava em franco crescimento. Além disso, o PlanSeQ Bolsa Família buscou articular-se com o Sistema Nacional de Emprego (SINE) (MDS, 2008).

Programa do MTE, criado em 1975, o SINE nasceu com o propósito de promover a intermediação de mão-de-obra, por meio de agências e serviços localizados em todo o país. Além disso, promove outras ações correlatas: *“organizar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho, identificar o trabalhador por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social e fornecer subsídios ao sistema educacional e de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações”*. Com a criação do Seguro-Desemprego e a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, o SINE passou a ser entendido como a rede de atendimento para as ações do Programa Seguro-Desemprego, exceto o pagamento do benefício, a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF). Por intermédio do SINE, seriam executadas as ações de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, geração de informações sobre o mercado de trabalho e apoio ao Programa de Geração de Emprego e Renda (MTE, 2014).

Ao incorporar a informalidade, o PNQ foi mais abrangente que seu antecessor, não se limitando ao enfoque apenas do mercado de trabalho formal. Contudo, essa nova política repetiu uma visão reducionista da formação profissional. Voltado diretamente para trabalhadores (no mercado ou em busca de emprego), o plano centrou-se em atividades mais simples da produção, característica refletida nos cursos oferecidos e no perfil dos usuários. A baixa qualificação, as atividades marginais e a conotação assistencial ainda se configuram como características recorrentes nas ações. Além disso, o PNQ explicitamente enfocou a geração de renda (LESSA, 2010; OLIVEIRA, 2010).

No geral, o PNQ apresentou um desempenho melhor que seu antecessor, obtendo um melhor índice de efetividade social. Por exemplo, entre 2003 e 2004, o PNQ/PlanTeQs atingiu um percentual maior da população vulnerável e trabalhadores sem ocupação, passando de 66% (índice do PLANFOR, em 2002) para 71,7%, em 2004. O PNQ registrou melhor alcance dentre as mulheres e jovens, que representaram a maior parcela de atendidos. No entanto, o alcance do plano em relação à população de

baixa escolaridade ficou abaixo da meta situada em torno do percentual de participação desse grupo na PEA (TOLEDO & RUMMERT, 2009, p.19).

Em suma, o PNQ amplia o público alvo da política de qualificação profissional e se apoia em uma visão mais complexa do trabalho, acolhendo as ocupações informais, muito mais representativas da realidade do país e que ficaram excluídas do plano anterior. Ele avança também ao vincular ações de educação profissional específicas para os grupos socialmente vulneráveis, atrelando a formação para o trabalho ao principal programa social do governo. Nesse sentido, pode-se dizer que a perspectiva da inclusão social pela geração de trabalho e renda, conceito aludido nos programas sociais de combate à pobreza desde a década de 1990, é mais efetivamente operacionalizada. Contudo, existem questões ainda persistentes – a qualidade dos cursos, da remuneração das atividades ensinadas, do vínculo entre aprendizagem profissional e educação formal, principalmente para grupos que, por sua própria condição, caracterizam-se pelo recorrente baixo nível de escolaridade.

IV.3.2 – Inclusão produtiva no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

Em 2011, o governo federal suspendeu as ações do PNQ e criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), coordenado pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC). O Pronatec representou mais uma iniciativa pública em educação profissionalizante, segundo o nexo da qualificação profissional como um meio de oferecer a trabalhadores e pessoas em situação de vulnerabilidade social oportunidades de melhorar suas chances de inserção no mundo do trabalho. De acordo com o MEC (2011, p. 3), o programa se propunha a “*ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica*”, com os objetivos de:

- expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional presencial e a distância;
- construir, reformar e ampliar as escolas que ofertam educação profissional e tecnológica nas redes estaduais;

- aumentar as oportunidades educacionais aos trabalhadores por meio de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- aumentar a quantidade de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de educação profissional e tecnológica;
- melhorar a qualidade do ensino médio.

De acordo com Gallindo, Feres & Schroeder (2015), o Pronatec foi criado com vistas a favorecer o desenvolvimento do país com inclusão social, inovação tecnológica e aumento da produtividade e competitividade da economia. O programa envolve um conjunto de iniciativas na oferta de cursos técnicos e de Formação Inicial e Continuada (FIC), algumas já existentes, outras novas: a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, o Programa Brasil Profissionalizado, a Rede e-Tec Brasil, o Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem e o Bolsa-Formação.

A Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, está presente em todos os estados brasileiros e oferece cursos de formação inicial e continuada, técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas e programas de pós-graduação. O Programa Brasil Profissionalizado destina-se à ampliação da oferta e ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais, em parceria com o Governo Federal. A Rede e-Tec Brasil oferece cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade a distância; os cursos são gratuitos e envolvem a Rede Federal de Educação Profissional, as unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem (Sistema S) e instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino. O Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem objetiva ampliar, progressivamente, a aplicação dos recursos do SENAI, do SENAC, do SESC e do SESI, recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, em vagas gratuitas destinadas a pessoas de baixa renda, com prioridade para estudantes e trabalhadores. O Bolsa-Formação oferece gratuitamente cursos técnicos para quem concluiu o Ensino Médio e para estudantes matriculados no Ensino Médio e cursos de FIC ou qualificação profissional.

Gallindo, Feres & Schroeder (2015) afirmam que o Pronatec expressou a preocupação do Estado com a garantia do direito à educação, destacadamente a ampliação e democratização do acesso à educação profissional e tecnológica. Sob esse

prisma, o Bolsa-Formação destina-se a estudantes do ensino médio da rede pública, beneficiários dos programas federais de transferência de renda e estudantes que completaram o ensino médio na rede pública ou como bolsista integral na rede privada. De forma análoga, o programa também contemplou o atendimento de pessoas com deficiência, de povos indígenas, comunidades quilombolas e adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, bem como mulheres chefiando famílias.

O Pronatec implementou ações específicas para as pessoas inscritas no CadÚnico, em sua maioria beneficiários do Bolsa Família. Essas iniciativas foram denominadas Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego para o público do Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM), caracterizadas pela oferta de cursos de qualificação profissional de curta duração (MÜLLER et al., 2015).

O Pronatec/BSM está voltado para pessoas com deficiência, jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, catadores de material reciclável, índios e comunidades tradicionais, grupos mais vulneráveis à pobreza. Ele se destina aos inscritos no CadÚnico, com idade a partir de 16 anos. A prioridade são “*os cadastrados em situação de extrema pobreza (com renda familiar per capita de até R\$140) e os beneficiários de programas federais de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)*”. Ao lado de outras ações – intermediação de mão-de-obra, estímulo ao empreendedorismo e mapeamento de oportunidades de trabalho no setor público e privado, a qualificação profissional para pessoas pobres e muito pobres explicitamente passa a integrar o rol de programas sociais do governo, sendo a inserção produtiva conclamada como estratégia decisiva na superação da pobreza e pobreza extrema.

IV.4 – PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – A INCLUSÃO PRODUTIVA NA SUPERAÇÃO DA POBREZA E POBREZA EXTREMA

No Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado pelo governo federal, em 2011, as ações para estimular a inclusão produtiva são explicitadas de forma mais institucionalizada e sistematizada. A criação de oportunidades para promover o trabalho e a produção como fontes para gerar renda torna-se um eixo estruturante da política

pública de combate à pobreza e miséria. Esse plano, mais do que seus antecessores, traz maior ênfase e detalhamento da inclusão produtiva como componente dos programas sociais do governo federal.

A Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP), ligada ao MDS, mas de curta duração, procurou estabelecer a inclusão produtiva como uma meta no combate à pobreza, associando-a a grandes investimentos públicos e financiamentos. Ficava textualmente explicitada a ausência de um conceito: *“Não há um conceito estabelecido: estabelecemos uma noção olhando para a prática corrente dos setores (governamentais) de trabalho, assistência social, desenvolvimento agrário, entre outros”*. A inclusão produtiva foi, então, assumida como o *“processo que conduz à formação de cidadãos, integrados ao mundo pelo trabalho. Tem como perspectiva proporcionar autonomia para vida digna sustentável”* (MDS, 2010).

Utilizando também o termo inclusão socioprodutiva, a Secretaria referia-se ao aproveitamento socioinclusivo de demandas derivadas da implantação de grandes projetos – grandes investimentos públicos, como da Petrobras, do BNDES e de empresas privadas, estimulariam a geração de oportunidades para *“aumentar as condições de envolvimento de beneficiários do Bolsa Família, visando democratizar a produção local e distribuir renda e riqueza”*. Localizados em vários municípios brasileiros, esses projetos compunham a estratégia de promoção do crescimento econômico, teriam efeito multiplicador e horizonte de segurança e precisão, dada sua perspectiva de longo prazo e o montante significativo de recursos financeiros envolvidos (MDS, 2010).

Conforme enfatiza o MDS (2012), o argumento da inserção produtiva como estratégia (complementar) de combate à extrema pobreza é que, ao lado do acesso a serviços públicos e da garantia de renda, a inclusão produtiva promoveria o estímulo ao aumento da produção, no setor rural, e o acesso da população em extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, no setor urbano. É nessa crença que se institui o Plano Brasil Sem Miséria.

IV.4.1 – A arquitetura plano

“*É o Estado chegando aonde a pobreza está*”. Com esse slogan, o Plano Brasil Sem Miséria foi lançado como uma iniciativa do governo federal para alcançar o que denomina “*aquela pobreza tão pobre que a miséria quase a faz invisível*”. O Brasil Sem Miséria trouxe inovações ao contemplar vários ministérios e prever a ampliação de programas sociais já existentes²⁴ e o acesso a serviços públicos como água, energia e habitação.

...o Brasil Sem Miséria aprimora o melhor da experiência brasileira na área social e mobiliza, de forma articulada, a estrutura do governo federal, dos estados e municípios. O plano cria, renova, amplia e, especialmente, integra dezenas de programas sociais. Incorpora o trabalho de ministérios. E atua de forma diferenciada na cidade, no campo e nas várias regiões do país para beneficiar os 16 milhões de brasileiros mais pobres, estejam onde estiverem (MDS, 2012).

O plano assentou-se no diagnóstico de que existia uma parcela importante da população que, dadas as condições de miserabilidade, estavam inacessíveis às políticas públicas, resultando em exclusão do acesso a bens e serviços públicos. Ao visar estes grupos, o BSM assumiu um caráter inovador. As ações voltadas para o campo e para a cidade se diferenciam – no meio rural, objetiva-se o aumento da produção; no meio urbano, a qualificação de mão-de-obra e a identificação de oportunidades e emprego.

O Brasil Sem Miséria orientou-se pelo quadro de pobreza extrema revelado pelo Censo Demográfico 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De acordo com o censo, o contingente de pessoas em extrema pobreza totalizava 16,27 milhões de pessoas (8,5% da população total do país). Embora apenas 15,6% da população brasileira residisse em áreas rurais, dentre as pessoas em extrema pobreza, elas representavam pouco menos da metade (46,7%). A outra parte (53,3%) residia em áreas urbanas, onde se concentra a maior parte da população (84,4%).

Os 16,27 milhões de extremamente pobres no país concentravam-se principalmente na região Nordeste, totalizando 9,61 milhões de pessoas (59,1%),

²⁴ Em 2011, o BSM introduziu três alterações no Programa Bolsa Família: elevou a quantidade máxima de benefícios por família de três para cinco; estendeu o benefício a bebês de zero a seis meses; e ampliou o benefício a mulheres grávidas.

distribuídos 56,4% no campo, enquanto outros 43,6% em áreas urbanas. Dos extremamente pobres nas áreas urbanas (8,67 milhões), pouco mais da metade da população vivia no Nordeste (52,6%) e cerca de um em cada quatro, na região Sudeste (24,7%). De um total de 29,83 milhões de brasileiros residentes no campo, praticamente um em cada quatro se encontrava em extrema pobreza (25,5%), perfazendo um total de 7,59 milhões de pessoas.

O BSM partia, então, do reconhecimento de que, apesar de 28 milhões de brasileiros terem saído da pobreza absoluta e 36 milhões terem passado para a classe média, ainda outros 16 milhões de brasileiros estavam na pobreza extrema, dentre outros motivos, porque a ação do Estado não os alcançava – *“são pessoas tão desamparadas que não conseguiram se inscrever, nem mesmo, em programas sociais bastante conhecidos, como o Bolsa Família, muito menos ter acesso a serviços essenciais como água, luz, educação, saúde e moradia”*. Direcionado justamente a esse público, definido como brasileiros cuja renda familiar não ultrapassava os R\$ 70 por pessoa, propôs desenvolver uma nova estratégia, a Busca Ativa, e montar o que denominou *“o mais completo Mapa da Pobreza no país”* (MDS, 2014).

Como é observável no Quadro 4.1, o BSM estrutura-se em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Basicamente, trata-se de um conjunto de estratégias que visam a transferência de renda, o acesso à educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica e o acesso da população mais pobre às oportunidades de trabalho geradas pelo dinamismo da economia. Adicionalmente, o plano desenhou um Mapa Nacional de Oportunidades, *“identificando os meios mais eficientes para estas pessoas melhorarem de vida”* (MDS, 2014a).

Quadro 4.1 – Principais componentes dos Eixos do BSM

Eixo	Iniciativa	Estratégia	Público
Garantia de Renda	Cadastro Único	Implementação do Busca Ativa para inclusão no cadastro e concessão de benefícios	Famílias pobres e extremamente pobres ainda fora do cadastro
	Programa Bolsa Família (PBF)	Reajuste do benefício variável	Famílias com crianças entre 0 e 15 anos
		Ampliação da quantidade de benefícios variáveis de três para cinco por família	Famílias com crianças entre 0 e 15 anos, gestantes e nutrizes
		Criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Primeira Etapa: famílias com crianças entre 0 e 6 anos que mesmo com as transferências continuavam abaixo da linha de pobreza Segunda Etapa: ampliação para famílias com crianças entre 0 a 15 anos Terceira Etapa: ampliação para qualquer família cuja renda total ainda estava abaixo da linha de pobreza, independente da existência de crianças na faixa de 0 a 15 anos
		Definição da linha nacional de extrema pobreza (Pactos)	Famílias atendidas pelos diversos programas subnacionais complementares ao PBF
Inclusão Produtiva Urbana	Programa do Microempreendedor Individual (MEI)	Facilidade de abertura do próprio negócio e de formalização, com a parceria do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)	Microempreendedores individuais entre as famílias mais pobres
	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Brasil Sem Miséria)	Melhoria das colocações no mercado de trabalho a partir da qualificação da mão de obra pela oferta de cursos de curta duração específicos para esse público	Jovens e adultos das famílias pobres e extremamente pobres
	Acessuas Trabalho	Intermediar oferta e demanda de trabalho, em especial aos oriundos dos cursos do Pronatec	Jovens e adultos das famílias pobres e extremamente pobres
	Empreendimentos de Economia Popular Solidária	Expansão de apoio a empreendimentos de economia popular e solidária por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes/MTE)	Cooperativas e associações de economia solidária formadas por integrantes das famílias mais pobres
	Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (Crescer)	Ampliação do acesso ao crédito pelos bancos públicos federais	Cooperativas e associações de economia solidária formadas por integrantes das famílias mais pobres
Inclusão produtiva rural	Programa Água para Todos	Acesso à água, reunindo diferentes ações do governo e criando novos arranjos, sendo o principal a instalação de cisternas	Domicílios de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza do semiárido / agricultores familiares
	Programa Luz para Todos	Definição de metas específicas do programa	Domicílios de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza / agricultores familiares
	Programa de	Criação de novo modelo de Assistência	População rural de agricultores familiares em extrema pobreza

		Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Fomento)	Técnica individualizada e de Extensão Rural. Disponibilização de recursos não reembolsáveis	
		Bolsa Verde	Ampliar a concessão do benefício	Famílias de extrativistas, assentados e ribeirinhos
		Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Ampliação da participação dos agricultores no PAA	População rural de agricultores familiares em extrema pobreza
Acesso a serviços públicos		Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Expansão ou redirecionamento dos serviços socioassistenciais	População do território
			Ampliação da rede SUAS em localidades de famílias vulneráveis	População do território
			Ampliação do número de servidores da assistência social decorrente de reforço do orçamento federal destinada à assistência social	População do território
			Ações de sensibilização, mobilização e qualificação dos servidores para um atendimento adequado à população	Servidores da rede de atendimento do SUAS
		Ação Brasil Carinhoso	Incentivo aos municípios para ampliação da oferta de vagas em creches e aumento do valor repassado às prefeituras para custear alimentação	Famílias com crianças entre 0 e 15 anos
		Proteção Social Básica (PSB)	Constituição de Equipes Volantes para localizar as famílias (Busca Ativa) e identificar os serviços existentes e a necessidade de criar novas ações para acesso a direitos pelas famílias	Pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social com violação de direitos, no território e nas comunidades tradicionais ou que vivem em regiões isoladas
		Proteção Social Especial (PSE)	Reordenação dos serviços de acolhimento e ampliação da rede de serviços socioassistenciais ofertados pelos Centro POP	População de rua
			Ampliação e cofinanciamento do Serviço Especializado em Abordagem Social	População de rua / crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil / usuários de substâncias psicoativas

Fonte: Ferrarezi & Jannuzzi (2016).

Os dados do Censo 2012 revelaram que a pobreza e pobreza extrema, no Brasil, concentravam-se no meio urbano. Para esta zona geográfica, o plano se propôs gerar ocupação e renda para os mais pobres, com idade entre 18 e 65 anos. O BSM assume a criação de oportunidades para gerar trabalho e renda como sendo essencial para assegurar a esse público as condições emancipatórias que lhes permitiriam garantir uma vida digna pelo seu próprio mérito e, conseqüentemente, para desvinculá-los dos programas sociais. Nesse intuito, desenvolve ações de qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra, ampliação da política de microcrédito e incentivo ao empreendedorismo individual e à economia solidária, conforme dispõe o Quadro 4.2.

Quadro 4.2 – Ações de inclusão produtiva urbana

Ação	Proposta
Mapa de Oportunidades	Levantamento de oportunidades disponíveis nas cidades para incluir produtivamente as famílias identificadas pelo Mapa da Pobreza.
Qualificação de Mão-de-Obra	Cursos de formação, buscando inserir os beneficiários do Bolsa Família no mercado de trabalho. Com participação de escolas técnicas, do Sistema S e de outras redes em mais de 200 tipos de cursos gratuitos e certificados.
Intermediação de Mão-de-Obra	Articulação com o conjunto de oportunidades mapeadas junto às empresas públicas e privadas. Foco prioritário nos beneficiários do Bolsa Família e pessoas com idade entre 18 e 65 anos
Empreendedorismo	Criação de novas oportunidades de desenvolvimento local, ampliação do mercado para micro e pequenas empresas, estímulo à formação de empreendimentos cooperativados e apoio ao microempreendedor individual, às políticas de microcrédito e à Economia Solidária.
Microempreendedor Individual	Estímulo ao empreendedorismo individual, por meio da criação de pequenos negócios próprios formalizados. Apoiado pelo SEBRAE.

Fonte: Adaptado de MDS (2014b).

IV.4.2 – Inclusão produtiva pela intermediação e pelo empreendedorismo

Na linha da intermediação de emprego e estímulo ao empreendedorismo, tanto individual quanto social, as principais ações de inclusão produtiva são: Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos (MOPS), Intermediação Pública de Mão-de-Obra, Economia Solidária e Microempreendedor Individual.

O Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos, de 2011, foi criado como um *“portal que reúne e organiza informações de diferentes fontes, acerca de oportunidades de inclusão produtiva e disponibilidade de serviços, equipamentos e programas públicos identificados em municípios, microrregiões e estados no país”*. O MOPS tornou-se uma ferramenta nos municípios para referenciar os serviços existentes, constando endereços e telefones de unidades da assistência social, da saúde, de segurança alimentar dentre outros serviços voltados à superação da extrema pobreza. O Mapa funciona como um guia para apoiar o atendimento à população, inclusive na execução de ações de inclusão produtiva no Plano Brasil Sem Miséria, ao proporcionar aos gestores uma visão ampla de oportunidades para gerar trabalho e renda (MDS, 2014b).

A Intermediação Pública de Mão-de-Obra (IMO) tem como objetivo alocar ou realocar o trabalhador no mercado de trabalho, a partir do cruzamento de informações sobre a oferta de oportunidades de emprego com os dados dos trabalhadores inscritos nos postos de atendimento do Sistema Nacional de Emprego (SINE). Ela atua no encaminhamento ao mercado de trabalho do público do Brasil Sem Miséria qualificado pelos programas de qualificação de mão-de-obra do plano. O SINE cruza a disponibilidade de uma vaga com um trabalhador procurando uma colocação, seguindo as disposições para o cargo exigidas pelo empregador. Assume-se que, com isto, ganha-se em tempo e custos para ambas as partes. A ideia é *“reduzir o desemprego friccional, contribuindo para que os postos de trabalho vagos não sejam extintos ou que não venha a ocorrer agregação de ocupação por dificuldades no preenchimento da vaga”* (MTE, 2014).

Na linha do empreendedorismo, o objetivo é articular a inclusão produtiva com iniciativas empreendedoras individuais e associativas, com o apoio de políticas de microcrédito e economia solidária. O programa nacional de economia solidária,

coordenado pelo MTE, visa desenvolver ações de fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários, entre elas a formação profissional, assessoria técnica e incubação desses empreendimentos.

As ações de economia solidária são orientadas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), ligada ao MTE e criada em 2003, com o objetivo de “*promover o fortalecimento e a divulgação da ES, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário*”. Uma de suas atribuições é “*colaborar com outros órgãos de governo em programas de desenvolvimento e combate ao desemprego e à pobreza*”. Em virtude disso, a Senaes integra-se à execução do BSM, buscando atingir três objetivos: ajudar na superação da pobreza extrema por meio da economia solidária; estimular a auto-organização e autogestão de grupos vulneráveis; e fortalecer e expandir a economia solidária como estratégia emancipatória de desenvolvimento sustentável (SILVA & SCHIOCHET, 2013).

De acordo com os autores, a fim de alcançar esses objetivos, a Senaes trabalha com algumas diretrizes: *integração de ações de apoio e fomento à economia solidária*, incluindo o acesso a conhecimentos, financiamentos e comercialização, evitando a fragmentação e favorecendo a formação de redes de produção, comercialização e consumo; *integração e articulação intersetorial da economia solidária com outras políticas públicas de recorte socioeconômico*, como a busca ativa, o CadÚnico, qualificação profissional e acesso a benefícios sociais; *abordagem territorial integradora de espaços e de intervenção intersetorial*, com ênfase nos processos locais e na territorialização do desenvolvimento; *abordagem econômica setorial*, visando integrar as iniciativas e incentivar e apoiar a formação de redes de cooperação como alternativa de organização de cadeias produtivas solidárias; e *fortalecimento dos processos participativos e de controle social* das políticas públicas de economia solidária no âmbito do BSM.

O Microempreendedor Individual (MEI) desenvolve-se em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e define seu público como a pessoa que trabalha por conta própria, legalizada como pequeno empresário, que obtém faturamento máximo de até sessenta mil reais e não tem participação em outra empresa como sócio ou titular. Ele pode ter um empregado contratado que receba o salário mínimo ou o piso da categoria.

Criado pela Lei Complementar 128, de 2008, o MEI oferece condições especiais para que o trabalhador informal legalize-se. Dentre as vantagens oferecidas pela lei, destaca-se o registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), que facilita a abertura de conta bancária, pedido de empréstimos e emissão de notas fiscais. O MEI enquadra-se no Simples Nacional e é isento dos tributos federais (Imposto de Renda, PIS, Cofins, IPI e CSLL). Seu ônus restringe-se ao valor fixo mensal de R\$ 37,20 (comércio ou indústria), R\$ 41,20 (prestação de serviços) ou R\$ 42,20 (comércio e serviços), que será destinado à Previdência Social e ao ICMS ou ao ISS e é anualmente atualizado pelo salário mínimo. O MEI tem acesso a auxílio maternidade, auxílio doença, aposentadoria, entre outros. Legalmente, a despesa mensal do MEI são R\$ 36,20, destinados ao INSS, mais R\$ 5,00 para prestadores de serviço ou R\$ 1,00 para o comércio e indústria. Outras vantagens listadas são isenções de taxas para o registro da empresa, ausência de burocracia, contratação de um funcionário com menor custo, possibilidade de compras e vendas em conjunto, controles simplificados, emissão de alvará pela internet, facilidade para vender para o governo (BRASIL, 2014).

Quanto às obrigações e responsabilidades do MEI, ele está sujeito à *obtenção de alvará*, segundo as normas dos Códigos de Zoneamento Urbano e de Posturas Municipais; ao preenchimento de um *Relatório Mensal das Receitas* que obteve no mês anterior, ao qual deve anexar as notas fiscais de compras de produtos e de serviços, bem como das notas fiscais que emitir; e à *Declaração Anual Simplificada*, declarando o valor do faturamento do ano anterior. Se contratar um empregado, o MEI deve recolher o FGTS e a contribuição para a Previdência Social; o custo total do empregado para o Microempreendedor Individual é 11% do respectivo salário, ou R\$ 79,64, se o empregado ganhar o salário mínimo. Além disso, o MEI está dispensado de contabilidade, mas deve guardar as notas de compra de mercadorias, os documentos do empregado contratado e o canhoto das notas fiscais que emitir.

O MEI é, portanto, uma estratégia de inclusão produtiva do BSM por meio da geração de trabalho e renda, cujo foco é a criação de pequenos negócios próprios formalizados, possibilitando acesso a crédito e a direitos, como a previdência social.

IV.4.3 – A qualificação profissional como estratégia de inclusão produtiva

No âmbito da qualificação profissional, as ações do BSM concentram-se majoritariamente no Pronatec Brasil Sem Miséria. Contudo, desenvolvem-se ações especiais voltadas para um público ainda mais específico – os programas Mulheres Mil e Vira Vida. De acordo com Müller et al. (2015), o Programa Vira Vida destina-se a adolescentes e jovens em situação de abuso e/ou exploração sexual, que podem matricular-se em turmas exclusivas do Pronatec Brasil sem Miséria. Essa possibilidade resulta de uma parceria do MDS com o Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria (SESI). O Vira Vida procura assegurar os direitos fundamentais aos seus beneficiários, por meio de educação continuada, atendimento psicossocial e formação inicial profissionalizante, em um intervalo de doze meses. Os autores revelam que, em 2014, foram ofertadas 1.549 vagas em 116 turmas, distribuídas em 27 municípios.

O Programa Mulheres Mil

Instituído em 2011, o Programa Nacional Mulheres Mil – Educação, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável inscreve-se no rol de políticas públicas de gênero, reconhecendo as mulheres em situação de vulnerabilidade como sujeito nas ações inclusivas. A opção pelo recorte de gênero dá-se pelo crescente número de mulheres que ampliam o seu papel na sociedade e em suas comunidades, assumindo a *chefia das suas famílias*, e que são responsáveis não só pelo sustento financeiro das suas residências, mas também pelo desenvolvimento cultural, social e educacional dos seus filhos e demais membros da família, fato que repercute nas futuras gerações e no desenvolvimento igualitário e justo. Portanto o público-alvo está bem definido.

O desenho do Programa Mulheres Mil apoiou-se em experiências decorrentes da Cooperação Internacional Brasil-Canadá – Promoção de Intercâmbio de Conhecimento para Promoção da Equidade (PIPE). Iniciada em abril de 2007, as ações dessa cooperação tiveram como financiadores e executores, por parte do Brasil, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Ministério da Educação, representado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, a Rede Norte-Nordeste de Educação Tecnológica; por parte do Canadá, a *Association of Canadian Community Colleges* (ACCC), a *Canadian International Development Agency* (CIDA) e os *Colleges*

Canadenses. No desenvolvimento das ações, contou com o Conselho das Instituições Federais de Educação Tecnológica (CONIF) e com os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia de 13 estados das regiões Norte e Nordeste, onde foi implementado como projeto-piloto, a partir de 2007. Com o sucesso obtido nos resultados lá apresentados, no ano de 2011, foi ampliado para todo território nacional.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2009 apontara que, no período de 2001 a 2009, o percentual de famílias brasileiras chefiadas por mulheres subira de aproximadamente 27% para 35%. Em termos absolutos, quase 22 milhões de famílias cujo principal responsável era alguém do sexo feminino. O crescimento do número de mulheres chefes de família também aconteceu nas casas em que o marido estava presente, passando de 2,4%, em 1998, para 9,1%, em 2008.

Já o Censo Demográfico 2010 apontara uma distribuição homogênea da população em extrema pobreza entre homens e mulheres, com leve superioridade da presença feminina (50,5% contra 49,5%). No entanto, em algumas regiões como no Sudeste e no Sul, essa tendência se aprofundava (52,8% e 51,3%, respectivamente). Em função do perfil de extrema pobreza definido pelos dados obtidos pelo Censo 2012 e com o objetivo de erradicação da mesma, o programa destina-se a mulheres moradoras de comunidades com baixo IDH, sem o pleno acesso aos serviços públicos básicos, ou integrantes dos Territórios da Cidadania, tenham uma formação educacional, profissional e tecnológica, que permita sua elevação de escolaridade, emancipação e acesso ao mundo do trabalho, por meio do estímulo ao empreendedorismo, às formas associativas solidárias e à empregabilidade (MEC, 2011).

No tocante à renda, a PNAD revelou que 73% das mulheres, no papel de cônjuge, ganhavam menos que o marido, sendo que 37,2% recebiam até 50% do total obtido pelo companheiro. Aliadas a isso, as dificuldades de acesso à oferta de formação e qualificação profissional e cidadã adaptadas às peculiaridades e dificuldades desta parcela da população, que tem uma tripla jornada de trabalho, pois, além da atividade laboral de subsistência (domésticas, marisqueiras, costureiras, entre outras), como detectado nos 13 estados, cuidavam dos filhos, da casa e muitas ainda eram responsáveis pelo cuidado dos familiares mais idosos.

Diante desse contexto, o Programa Nacional Mulheres Mil buscava atingir as mulheres acima de 18 anos à procura de oportunidades de acesso às ações educacionais

e à inclusão e permanência no mundo do trabalho. O programa articula a educação regular com a formação profissional, propondo-se a garantir o direito à educação e oportunidade de melhoria de renda por meio do acesso ao trabalho decente.

Para a implementação do programa, são utilizados recursos do Governo Federal e das Instituições Parceiras e Ofertantes. São elas Instituições Públicas dos Sistemas de Ensino Federal, Estadual e Municipal; Entidades Privadas Nacionais de Serviço Social e Aprendizagem e Formação Profissional vinculadas ao sistema sindical (Sistema S) e entidades privadas sem fins lucrativos, sendo as últimas de comprovada experiência em educação profissional e tecnológica.

A execução do programa ocorre mediante chamada pública, em que as instituições interessadas se inscrevem e passam por um processo seletivo de acordo com os critérios estabelecidos na chamada. Os interessados devem cumprir requisitos tais como: os cursos de formação dos gestores, o calendário previsto dos cursos e a apresentação do plano de trabalho e o termo de cooperação técnica. Os recursos para implementação do Programa devem ser direcionados a despesas com rubricas orçamentárias dentro das possibilidades definidas: auxílio financeiro ao estudante; material de consumo; passagens e despesa com locomoção; outros serviços (terceiros, pessoa jurídica, equipamentos e material permanente).

Há, ainda, outras exigências a serem observadas na utilização dos recursos repassados aos institutos federais selecionados. Basicamente, os recursos devem ser utilizados exclusivamente na implementação do programa; a participação de estudantes embora opcional, *é fortemente recomendada*, dados os ganhos em termos de gestão dos projetos e acesso acadêmico a experiências no desenvolvimento de tecnologias sociais; deverão ser enviados à Diretoria de Integração das Redes de Educação Profissional e Tecnológica/SETEC/MEC relatórios anuais com a descrição dos gastos (MEC, 2011).

O Pronatec Brasil Sem Miséria

O Pronatec/BSM é o carro-chefe do Brasil Sem Miséria e está voltado para grupos mais vulneráveis à pobreza – pessoas com deficiência, jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, catadores de material reciclável, povos indígenas e comunidades tradicionais. Ele se destina aos inscritos no CadÚnico, com idade a partir de 16 anos. A prioridade são “os cadastrados em situação de extrema pobreza (com

renda familiar per capita de até R\$140) e os beneficiários de programas federais de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)” (MDS, 2011b).

Dados do MEC mostram que, no período 2011-2013, foram realizadas mais de três milhões de matrículas nos cursos do Pronatec; mas não estão disponíveis dados sobre a localização desse público, se estão no mercado de trabalho e sob que condições. Em 2012, foram realizadas 265.655 matrículas pelo Pronatec BSM, dentre as quais, a grande maioria (51%) por pessoas com o ensino médio completo, seguido do ensino médio incompleto (24%); para os graus de escolaridade mais baixos, foram registrados apenas 2% de matriculados com ensino fundamental I (1ª a 4ª série) incompleto e 11% para o ensino fundamental II (5ª a 8ª série) incompleto (MÜLLER et al., 2015). Esses dados, por si somente não contam muito; ao contrário, em princípio, parecem destoar da proposta do programa de enfoque na população carente, claramente com baixíssimo nível de escolaridade e pouco representada pelos dados.

O Pronatec BSM chama a si também o papel de estimular a melhoria dos níveis educacionais de seus beneficiários. Para tanto, determina que *“os cursos a serem ofertados no âmbito do Pronatec/BSM, especificados no Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada, devem ser adequados a pessoas com baixa escolaridade”* a fim de que possam acessá-los em condições de acompanhar os cursos e evitar evasão. Adiante completa: *“dessa forma, o Pronatec/BSM é estímulo ao retorno ao sistema educacional de pessoas há muito distantes das salas de aula e que necessitam de qualificação profissional para elevar suas chances de inclusão produtiva ou melhorar sua condição de inserção no mundo do trabalho”*. Ensaia-se, pois, uma conexão direta entre qualificação profissional e melhoria de escolaridade.

Dentro do Pronatec/BSM, destaca-se o Programa Bolsa Formação, voltado para trabalhadores e estudantes. No segmento trabalhadores, o foco recai sobre os beneficiários do seguro-desemprego e de programas de inclusão produtiva; os cursos ofertados são principalmente de formação inicial e continuada e de qualificação profissional, que têm carga horária de 160 horas/aula. Já dentre os estudantes, destacam-se os cursos técnicos de nível médio, e o principal alvo são estudantes da rede pública; a carga horária não é inferior a 800 horas/aula (GALLINDO, FERES & SCHROEDER, 2015).

IV.4.4 – O Acesso ao Trabalho

O Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acesso ao Trabalho) foi instituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) por meio da Resolução nº 18, de 24 de maio de 2012, com vigência definida entre os anos de 2012 a 2014. Tem por finalidade promover a integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho, por meio de ações articuladas e de mobilização social. Sua administração está sob a responsabilidade do MDS. O programa ancorou-se em aspectos das legislações sobre a assistência social formuladas e implementadas anteriormente: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS); a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS); a Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009; a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993; da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989; o Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009; a Resolução CNAS nº 33, de 28 de novembro de 2011; a Resolução CNAS nº 34, de 28 de novembro de 2011 e a Lei nº 12.513, de 26 de novembro de 2011, que institui o Pronatec (MDS, 2013).

O Acesso ao Trabalho é um programa vinculado ao BSM, compondo o eixo da inclusão produtiva, *“especificamente na sua vertente urbana, e representa uma das principais estratégias para melhorar a inserção dos usuários da Assistência Social no mundo do trabalho”*. O objetivo do Programa é promover ações de articulação, mobilização e encaminhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade e, ou risco social para garantia do direito de cidadania a inclusão ao mundo do trabalho, por meio, do acesso a cursos de qualificação e formação profissional, ações de inclusão produtiva e serviços de intermediação de mão de obra; além de ações de articulação com outras políticas públicas para superação das vulnerabilidades sociais (MDS, 2013, p.11).

A integração ao "mundo do trabalho" não é de responsabilidade exclusiva da política de assistência social, mas resultado da ação intersetorial de diversas políticas públicas. O eixo de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil sem Miséria articula ações e programas que favorecem a inserção ao mercado de trabalho por meio do emprego formal, do empreendedorismo individual e da economia solidária. (Resolução nº 18 de 24 de maio de 2012, *apud* MDS, 2013, p.17).

Assim, embora a inserção das famílias ao mundo do trabalho não seja de exclusividade da política de assistência social, é a ela demandado o desenvolvimento de ações de articulação e mobilização neste campo. O Programa é desenvolvido sob a

gestão das Secretarias de Assistência Social dos municípios e do Distrito Federal (DF) e conta com a parceria das Secretarias Estaduais de Assistência Social, que apoiam tecnicamente o seu desenvolvimento. Cumpre ressaltar que o mundo do trabalho é uma construção conceitual ampla, relacionada com os desafios postos à Política de Assistência Social. O art. 2º da Resolução CNAS nº 33/2011, estabelece as bases da Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho:

Um conjunto integrado de ações das diversas políticas, cabendo à assistência social ofertar ações de proteção social, que viabilizem a promoção do protagonismo, a participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para a construção de estratégias coletivas (CNAS, 2011).

O Acessuas Trabalho define como usuários do programa as populações urbanas e rurais em situação de vulnerabilidade e risco social, com idade entre 16 e 59 anos. Estabelece como prioridade os usuários de serviços, projetos, programas de transferência de renda e benefícios socioassistenciais, em especial:

Famílias e indivíduos com perfil do Plano Brasil Sem Miséria; Pessoas com deficiência beneficiárias do BPC; Jovens egressos do serviço de convivência para jovens; Pessoas inscritas no CADÚNICO; Egressos do sistema socioeducativo; Famílias com presença de situação de trabalho infantil; População em Situação de Rua; Famílias com crianças em situação de acolhimento provisório; Adolescentes e jovens egressos do serviço de acolhimento; Indivíduos e famílias moradoras em territórios de risco em decorrência do tráfico de drogas; Indivíduos egressos do sistema penal; Beneficiários do Programa Bolsa Família; Pessoas retiradas do trabalho escravo; Mulheres vítimas de violência; entre outros, para atender especificidades territoriais (MDS, 2013).

As ações do Acessuas Trabalho estão organizadas em 3 eixos fundamentais – mobilização, encaminhamento e monitoramento da trajetória, sintetizadas no Quadro 4.3. Cumpre ressaltar que, a articulação, embora não seja considerada como um eixo é um dos elementos fundamentais para a operacionalização do programa. Articular significa integrar o programa com outras políticas com o fim de superar-se as vulnerabilidades sociais, melhorando a qualidade de vida, no que se refere ao acesso à escolarização, à promoção da saúde, dentre outras ofertas. Para tanto, as equipes de ação precisam estar cientes de ações e serviços de outras políticas voltadas para o mesmo público (MDS, 2013).

Quadro 4.3 – Ações do Acessuas Trabalho segundo seus eixos

Eixo	Ações previstas
<p>Mobilização - compreende a sensibilização e orientação aos usuários e às famílias sobre as oportunidades de participação em cursos de qualificação profissional e outras ações de inclusão produtiva.</p>	<p>Identificação e busca ativa do público prioritário; Mobilização e sensibilização das famílias sobre as oportunidades de acesso e de participação em cursos de formação e qualificação profissional, programas e projetos de inclusão produtiva e serviços de intermediação de mão de obra; Divulgação do Programa, por meio de reuniões com a comunidade, palestras, oficinas, campanhas de mídia, entre outros; Orientação às pessoas com deficiência e suas famílias quanto às oportunidades de acesso e de participação em cursos de formação e qualificação profissional, programas e projetos de inclusão produtiva e serviços de intermediação de mão de obra, por meio de visitas domiciliares; Formação planejada voltada à pessoa com deficiência, com vistas a vivenciar aspectos inerentes ao mundo do trabalho.</p>
<p>Encaminhamento - exige o conhecimento das ofertas e oportunidades do território, o planejamento das atividades e a disponibilidade de estrutura (espaço físico; pessoal; equipamentos etc.) para realização dessas atividades. É importante divulgar o local e horário de desenvolvimento dessas atividades.</p>	<p>Para cadastramento do usuário no CadÚnico; Para outras políticas públicas visando à superação das dificuldades que os impossibilitem o acesso ao mundo do trabalho, em especial as pessoas com deficiência; Para preenchimento das vagas ofertadas de cursos de formação e qualificação profissional; Para órgãos de intermediação de mão-de-obra e demais instituições que promovam ações de inclusão produtiva.</p>
<p>Monitoramento da trajetória - consiste no acompanhamento dos usuários do acesso até a conclusão dos cursos de formação ou qualificação e outras ações de inclusão produtiva, provendo suporte socioassistencial.</p>	<p>Acesso aos cursos de formação e qualificação profissional, bem como, aos programas e projetos de inclusão produtiva e serviços de intermediação de mão de obra; Apoio à inclusão em serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e de transferência de renda, nos casos em que se fizer necessário, aos usuários participantes dos cursos ofertados, e suas famílias; Realização de ações conjuntas entre as equipes do Programa e dos órgãos e entidades governamentais e não governamentais, que ofertam formação e qualificação profissional, programas e projetos de inclusão produtiva, e dos serviços de intermediação de mão de obra, entre outros; Incluir em Acompanhamento Familiar do SUAS as famílias das pessoas</p>

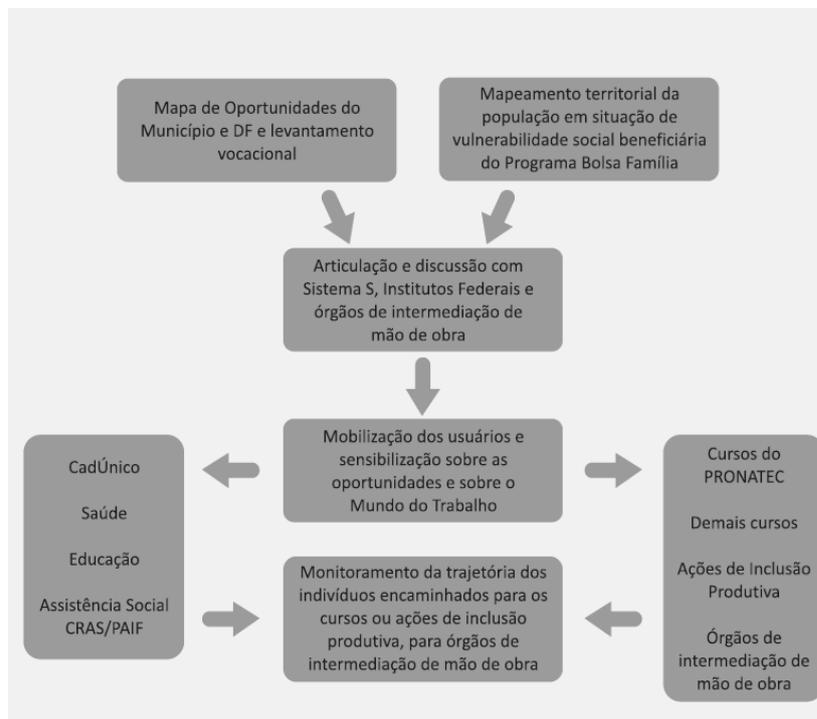
	com deficiência encaminhadas para as vagas ofertadas; Realização de ações de sensibilização junto às instituições ofertantes sobre as barreiras atitudinais; Identificação das barreiras que impedem o usuário ao acesso e desenvolvimento de estratégias para superá-las, em parceria com outras políticas.
Articulação	Articular com outras políticas públicas, que visem à melhoria da qualidade de vida e superação das vulnerabilidades sociais; Articular com as demais políticas implicadas na integração ao mundo do trabalho, desenvolvendo ações intersetoriais; Articular parcerias com órgãos e entidades governamentais e não governamentais, que ofertam ações de formação e qualificação profissional, inclusão produtiva e intermediação de mão de obra; Articular com órgãos e entidades governamentais e não governamentais que atuam no apoio da pessoa com deficiência para o acesso à formação e qualificação profissional, inclusão produtiva e intermediação de mão de obra.

Fonte: Adaptado de MDS (2013).

O Acesso ao Trabalho operacionaliza-se nos municípios e Distrito Federal, por meio das secretarias de Assistência Social. Seu desenho explicita uma rede complexa de articulações e interações, envolvendo variadas ações, programas, informações e estruturas existentes, como se nota na Figura 4.1.

A fim de garantir a realização das ações propostas, o Acesso ao Trabalho detalha as incumbências dos gestores nas diversas esferas, como demonstrado no Quadro 4.4. As atribuições estão claramente delineadas: a adesão ao Programa; o planejamento das ações, definindo-as e estabelecendo as prioridades; a execução das atividades; o monitoramento das metas pactuadas; a gestão dos recursos, provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); a prestação de contas junto ao FNAS e o envio das informações necessárias ao MDS.

Figura 4.1 – Operacionalização, abrangência e fluxo das ações do Acessuas Trabalho



Fonte: MDS (2013).

O alcance pretendido e os resultados esperados do Acessuas Trabalho agruparam-se sob o rótulo aquisições dos usuários, que prevê o acompanhamento dos egressos dos cursos profissionalizantes ofertados. Outra aquisição considerada essencial refere-se à intermediação para o mundo do trabalho e a melhoria da empregabilidade. São também consideradas aquisições importantes: a emancipação, o empoderamento, o reconhecimento do trabalho como direito, o reconhecimento de suas capacidades e potencialidades, o desenvolvimento de seu protagonismo na busca por direitos e espaços de interação relacionados ao mundo do trabalho, resgate da autoestima, a autonomia e resiliência, melhoria na qualidade de vida, através do desenvolvimento pessoal, das relações interpessoais, da inclusão social, da autodeterminação e do acesso a direitos (MDS, 2013).

Quadro 4.4 – Atribuições dos gestores do Programa

Esfera	Gestores	Atribuições
Federal	União/MDS	<ul style="list-style-type: none"> - Coordenar nacionalmente o Programa - Coofinanciar as ações do Programa - Produzir e divulgar orientações técnicas; - Apoio técnico, acompanhamento e monitoramento do Programa no Distrito Federal
Estadual	Estados	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio técnico ao município, principalmente em relação à articulação com diversos setores e políticas; - Acompanhamento e monitoramento da execução do Programa nos municípios;
Municipal	Municípios e o DF	<ul style="list-style-type: none"> - Executar as ações do Programa; - Acompanhar e monitorar o alcance das metas estabelecidas para o Programa; - Manter sistemas (RMM e SISTEC) de acompanhamento do programa atualizado.

Fonte: MDS (2013).

Os cursos profissionalizantes mais acessados ou ofertados pelo Acessuas Trabalho foram: auxiliar administrativo; operador de computador; eletricitista instalador predial de baixa tensão; costureiro; manicure e pedicure; auxiliar de recursos humanos; recepcionista; montador e reparador de computadores; almoxarife; cuidador de idoso; auxiliar de pessoal; inglês básico; vendedor; auxiliar de cozinha; eletricitista industrial; costureiro industrial do vestuário; depilador; soldador; e maquiador.

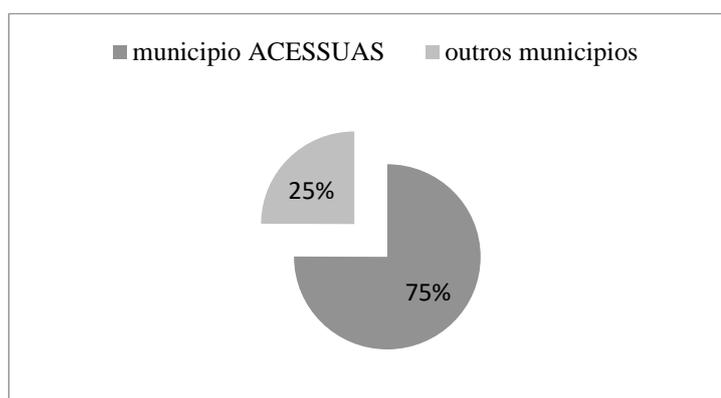
Quanto ao financiamento, para ter acesso aos recursos do programa os executores deveriam atender aos seguintes critérios de elegibilidade (dados de 2014): habilitação em, no mínimo, gestão básica do SUAS; existência de pelo menos um CRAS implantado e em funcionamento; e adesão a, no mínimo, 120 vagas dos cursos do Pronate/BSM. Os recursos destinados ao desenvolvimento das ações coadunam-se com as metas estabelecidas, pactuadas anualmente pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovadas pelo CNAS. Os recursos do Acessuas, fundamentalmente

servem para garantir as atividades da equipe de referência no acompanhamento dos cursos de qualificação profissional executados pelas unidades de ensino, garantindo o acesso a informações e oportunidades de diversas áreas profissionais, além da articulação de parcerias no conjunto de ações para o alcance dos objetivos programados (AMÂNCIO, 2015).

As metas servem de parâmetro para o repasse de recursos da União para o município. O repasse de recursos financeiros da União aos municípios ocorre por transferência fundo a fundo. De acordo com a definição da Controladoria Geral da União (CGU), a transferência fundo a fundo é um instrumento de descentralização de recursos disciplinado em leis específicas, que se caracteriza pelo repasse diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal (MDS, 2013).

Houve considerável aumento tanto do número de municípios elegíveis (considerados aptos por atenderem aos critérios estabelecidos) quanto das vagas pactuadas. Um dado interessante, representado pelo Gráfico 4.3, é que, do total de matrículas (326.392) identificadas para o Pronatec, em 2013, a maioria significativa (75%) foi de municípios com adesão ao Acessuas Trabalho (244.969).

Gráfico 4.3 – Matrículas Pronatec, julho a dezembro 2013



Fonte: Adaptado de Amâncio (2015).

Amâncio (2015) considera que o Acessuas Trabalho gerou impactos positivos sobre o Pronatec/BSM, pois ampliou a divulgação e conhecimento do Pronatec/BSM

nos municípios onde se instalou e agilizou os trâmites burocráticos para o acesso aos cursos. No entanto, por ser um programa recente, o Acessuas Trabalho ainda precisa enfrentar muitos desafios, principalmente o de promover uma maior articulação entre as políticas sociais, como a assistência social com a educação infantil e básica e com as políticas de trabalho e emprego. Destaca também que o programa, inicialmente projetado para se realizar entre os anos 2012 e 2014, foi prorrogado até 2018 e, embora proporcione uma melhor noção sobre qualidade dos cursos oferecidos e critérios de empregabilidade, sua efetividade ainda é pequena.

IV.5 – QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BSM E A INCLUSÃO PRODUTIVA: ALGUNS RESULTADOS

O Programa Brasil Sem Miséria começa a apresentar seus primeiros resultados consolidados, compreendendo o período inicial de vigência, de 2011 a 2014. O programa continua sendo executado, as ações do eixo inclusão produtiva também. Percebe-se que esta estratégia é, cada vez mais, encarada como um elemento vital no combate à pobreza e pobreza extrema. O Pronatec/BSM e o Acessuas Trabalho afirmam-se como os componentes mais atrativos do eixo inclusão produtiva. O Programa Mulheres Mil, como é possível observar pela timidez de seus resultados, e o Programa Vira Vida, por sua extrema especificidade, esmaecem no conjunto da análise das inter-relações do plano com o enfrentamento global da pobreza e extrema pobreza.²⁵ Ressalta-se, obviamente, que as temáticas a que se remetem O Mulheres Mil e o Vira Vida não perdem força como objeto, em si, de pesquisa – o debate sobre gênero e sobre os diversos tipos de violência contra adolescentes e jovens certamente são temas recorrentes de análise. Apenas não couberam no recorte do estudo.

Os resultados analisados, originam-se de estudos sobre inclusão produtiva urbana, realizados pelo MDS e MEC, que avaliaram a oferta de cursos do Pronatec BSM, tanto os cursos FIC quanto os de nível técnico. Os resultados foram reunidos em

²⁵ Em 2014, foram ofertadas 1.549 vagas no Programa Vira Vida, distribuídas em 27 municípios, e 81.521 vagas no Programa Mulheres Mil, em 694 municípios (GALLINDO, FERES & SCHROEDER, 2015).

uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), de 2015. Ressalta-se que os ministérios reconhecem ainda estarem construindo metodologias que cruzam os registros oficiais da qualificação profissional na esfera do programa com a absorção de seus egressos no setor formal da economia, tanto pelo emprego quanto pelo micro empreendedorismo individual. Contudo, os resultados divulgados trazem uma abundância de informações úteis à análise dos programas para trabalho e geração de renda do Plano Brasil Sem Miséria. Aliás, alguns documentos ressaltam a necessidade de proliferarem-se estudos acadêmicos, principalmente no eixo da inclusão produtiva. Logicamente, há que se ter prudência quanto às avaliações, sobretudo no tocante à eficácia dos programas. Afinal, as metodologias em construção e a complexidade que pressupõe o acompanhamento da trajetória dos indivíduos formados nos cursos de qualificação profissional ou que acessaram as ações de estímulo ao empreendedorismo rezam por cautela. Não obstante a referida publicação apresente estudos de avaliações qualitativas e de impactos dos programas de inclusão produtiva, sob a perspectiva das teorias de políticas públicas, a avaliação de programas, sob qualquer prisma, não está em debate. O exercício consiste em tecer críticas e questionamentos sobre implicações dos programas, à luz das concepções de pobreza multidimensional e desenvolvimento humano e das transformações no mundo do trabalho e na proteção social.

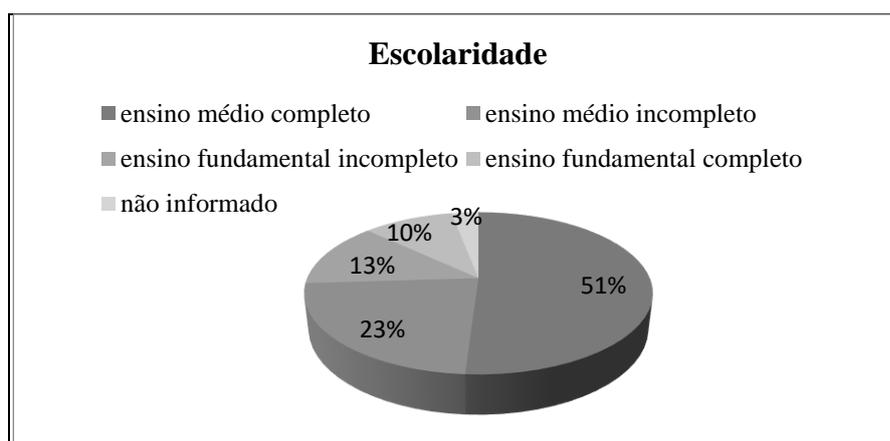
Observadas essas advertências, em uma acepção genérica, o Pronatec apresenta resultados mais significativos que seus antecessores. Supera-os tanto em aporte de recursos quanto em metas alcançadas. De acordo com Gallindo, Feres & Schroeder (2015), o número de matrículas no Pronatec saltou de 900 mil, em 2011, para 8,1 milhões, em 2014, ultrapassando a meta estabelecida de 8 milhões até aquele ano. Das matrículas realizadas, 5,8 milhões concentraram-se nos mais de 640 cursos FIC; o restante distribuiu-se nos mais de 220 cursos técnicos. Na modalidade Bolsa-Formação, as metas estabelecidas para o período 2011-2014 (411.190 vagas em cursos técnicos e de 2.574.102 vagas em cursos FIC) foram ultrapassadas. 79% dos matriculados concluíram os cursos, com percentual de 87% de aprovação. De janeiro de 2012 a junho de 2014, 55% dos participantes com idade entre 18 e 64 anos possuíam vínculo empregatício formal ou formalizaram-se como microempreendedores individuais.

Müller et al. (2015) indicam um maior alcance dos programas, sob o recorte por gênero e etnia. No período 2011-2014, as mulheres responderam a 67% do total de

matrículas, os jovens de 18 a 29 anos ocuparam 47% das matrículas e adultos de 30 a 39 anos, 25%. As pessoas na faixa dos 40 a 49 anos representaram 12% dos matriculados. A grande maioria dos participantes do Pronatec/BSM se autodeclararam pardos (45%); outros 26% declararam-se brancos e os demais (8%), pretos. Quanto à escolaridade, o Gráfico 4.3 revela que o perfil dos alunos é composto majoritariamente por pessoas que cursaram o ensino médio, tendo-o completado ou não. Ou seja, os cursos oferecidos foram maciçamente acessados por pessoas com mais tempo de estudo (74% dos matriculados tinham entre 9 e 11 anos de estudo).

Os autores constatam que o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) registrou, em dezembro de 2014, 1,73 milhão de matrículas nos cursos do Pronatec-BSM, ultrapassando a meta de um milhão de matriculados com perfil do CadÚnico. Dentre esse público, mais da metade eram beneficiários do Programa Bolsa Família. A participação dos beneficiários do Bolsa Família no mundo do trabalho formal mais que dobrou, passando de 8% para 18%; entre os inscritos no CadÚnico, mas não beneficiários de programa de transferência de renda, esse percentual passou de 20% para 33%. Entre os não inscritos no CadÚnico, o percentual passou de 22% para 36%.

Gráfico 4.4 – Escolaridade do público do Pronatec/BSM



Fonte: Adaptado de Müller et al. (2015).

Souza, Silva & Jannuzzi (2015) conjecturam que o Pronatec/Bolsa Formação auxiliou a formalização do público acima descrito, como trabalhadores formais ou microempreendedores formalizados. Acreditam que tanto as competências e habilidades adquiridas nos cursos quanto o maior acesso a oportunidades (via intermediação de mão de obra e informações sobre vagas disponíveis) explicam esse desempenho. Com base em dados agregados sobre os quase dois milhões e meio de matriculados, dispostos na Tabela 4.1, que mostram uma expressiva taxa de conclusão dos cursos entre os matriculados no programa, afirmam que os resultados obtidos corroboram o sucesso da Bolsa Formação em alcançar o público do BSM. Essa assertiva é respaldada em outras informações sobre os participantes: 61,3% dos matriculados estão inscritos no CadÚnico, dos quais 32% são beneficiários do Bolsa Família. Verificaram, ainda, que 65,4% dos municípios que aderiram ao Pronatec/Bolsa Formação apresentam índice de similaridade²⁶ acima de 0,6; destacam outros 20,2% com índices acima de 0,8. Além disso, os participantes beneficiários do Bolsa Família tiveram uma taxa de conclusão dos cursos bastante significativa (81,4%).

Tabela 4.1 – Matriculados no Pronatec/Bolsa Formação (exceto estudantes de cursos técnicos) – janeiro/2012 a maio/2014

CATEGORIAS	MATRICULADOS	%
Concluintes de pelo menos um curso	1.359.377	54,6%
Ainda frequentando o curso (em junho de 2014)	794.042	31,9%
Abandonaram o curso	336.700	13,5%
TOTAL	2.490.119	100%

Fonte: Adaptado de Souza, Silva & Jannuzzi (2015).

Todos os estudos presentes na publicação técnica da SAGI anunciam diversos aspectos positivos e ganhos efetivos de inclusão produtiva nas ações e programas

²⁶ Os autores buscam analisar se a oferta de cursos no âmbito do Pronatec/Bolsa Formação se aproxima das demandas do mercado de trabalho. Para isso, propõem o **índice de similaridade**, para medir a aderência dos cursos de qualificação ofertados às ocupações formais mais dinâmicas no mercado de trabalho. No índice de similaridade, quanto maior a correspondência dos cursos ofertados à Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) com maior quantitativo de vínculos, mais próximo de 1 será o valor do índice.

integrados ao Brasil Sem Miséria. Os trabalhos atestam que, em numerário, as ações de qualificação profissional expandiram-se em direção às pessoas mais pobres e mais expostas a vulnerabilidades – mulheres, negros, jovens tiveram mais acesso à formação profissional. Contudo, reconhecem-se falhas, logicamente, e desafios a serem enfrentados e corrigidos. Varella et al. (2015) listam alguns dos principais complicadores: a evasão dos cursos dentre aqueles que chefiam famílias é expressiva; as oportunidades de ingresso das mulheres no mercado de trabalho formal são limitadas pelas suas tarefas no lar; a incipiente ou ausente experiência profissional dos jovens é uma desvantagem em seus currículos; a má formação escolar dificulta o acompanhamento e aprendizado dos cursos; a disponibilidade de serviços que viabilizam a entrada ou permanência no setor produtivo de pessoas que têm dificuldades adicionais como o cuidado de crianças. De outro lado, percebem que a articulação entre políticas federais e especificidades locais também se impõem como empecilhos a serem transpostos. É significativo que os participantes dos programas destacam, dentre os resultados, ganhos não necessariamente restritos à aquisição de habilidades funcionais na disputa por uma vaga na formalidade.

Um dos principais obstáculos à inclusão produtiva por meio do Pronatec/BSM é a dificuldade, observada em campo, de realizar uma articulação estratégica entre a vocação econômica do município, a capacidade da oferta de cursos e as potencialidades da população alvo, o que se reverte na realização de cursos que não se adequam às especificidades do público e/ou às demandas do mercado de trabalho. [...] As principais aquisições citadas pelos alunos são o aprendizado de um novo conteúdo – apesar de dificuldades eventuais em acompanhar as aulas devido a uma má formação escolar prévia –, o resgate da autoestima, o despertar da motivação para continuar os estudos, o capital social fortalecido e o desenvolvimento de habilidades úteis à inclusão laboral, tais como a escrita de currículo e o modo de se vestir e se portar no espaço de trabalho (VARELLA et al., 2015, p. 251).

Percebe-se serem necessárias análises mais numerosas e aprofundadas sobre a inclusão produtiva. É preciso reconhecer seus muitos desafios bem como potenciais e limitações em face do propósito estratégico de capitanear a criação de oportunidades de acesso a atividades produtivas; não se deve assumir como certo que haja impactos diretos sobre a geração de renda e eliminação da pobreza e pobreza extrema. São muitas variáveis em jogo e muitos aspectos intervenientes no que pesem as oportunidades produtivas – a efetividade da qualificação profissional, a difusão do empreendedorismo, os desafios da inserção dos mais pobres no mercado de trabalho formal, a natureza e

qualidade dos cursos disponibilizados, as possibilidades de ascensão econômica e social. Enfim, uma série de ponderações são cabíveis quanto à estratégia de inclusão produtiva; não se deve perder de vista as incertezas quanto a capacidade de absorção de mão de obra pelo do mercado de trabalho e as condições da incorporação, bem como as oportunidades, de fato, possíveis, considerando-se as estruturas produtivas e o papel do trabalho em face de suas transformações contemporâneas.

As dificuldades e impasses existentes, contudo, de forma alguma invalidam os impactos da nova política social, assumida a partir da primeira década do ano 2000. Ao contrário, as mudanças positivas quanto à redução dos problemas sociais são fatuais. Diversos estudos, tanto nacionais quanto internacionais, atestam que, de 2003 a 2014, os indicadores sociais virtualmente melhoraram no país, destacadamente no enfrentamento da pobreza, na atenuação do desemprego e aumento dos rendimentos do trabalho, na expansão de políticas socioassistenciais e ampliação de sua cobertura, na incorporação de grupos que não conseguiam acessar o sistema de proteção social.

Não há muito espaço para dúvidas quanto ao fato de que os resultados positivos decorrem, maciçamente, de mudanças operadas na condução de determinadas políticas públicas – maior atenção às políticas sociais, aumento do gasto social, objetivo de retomada do crescimento econômico, política de valorização do salário mínimo. Não se pode desprezar, como já discutido, a importância da conjuntura favorável – bom desempenho das exportações, inflação controlada, expansão do crédito. Contudo, deve-se reconhecer que o contexto favorável foi coadjuvante; os aumentos salariais reais, mais investimento público e maior grau de formalização do emprego compuseram o núcleo rígido das mudanças.

O Programa Bolsa Família, a valorização do salário mínimo e a universalização da seguridade social compuseram uma ampla rede de proteção social que, complementada por um conjunto de políticas de desenvolvimento econômico, inclusive na área rural, produziu resultados que impressionam pela amplitude e rapidez com que foram alcançados. Entretanto, isso tudo não foi suficiente para superar a extrema pobreza (ONU, 2015, p. 2).

Conforme enfatiza Dedecca (2015), a melhoria do nível de desigualdades no Brasil foi notória. Ressalva que é um resultado limitado, mas importante, contudo, é mais pronunciado quando se compara às condições sociais do período 1930 a 1980. Então, defende que o quadro melhorou, mas não é o suficiente; as desigualdades sociais

e econômicas, no Brasil, inscrevem-se em uma herança muito histórica, necessitando de um processo de transformações mais longo. Além disso, as questões estruturais têm que ser enfrentadas, pois existem fortes restrições à queda da desigualdade, posto que os elementos que contribuíram para o melhor desempenho social, na década de 2010, estão esgotados ou limitados.

Percebe-se, portanto, as restrições que a queda da desigualdade ocorrida carrega para sua continuidade ao longo da segunda década do século XXI. De um lado, porque os fatores que favoreceram o processo se mostram esgotados ou limitados para produzirem uma alteração estrutural da desigualdade de renda corrente ao longo da década de 2010. De outro lado, porque demanda a ativação do investimento em diversas políticas públicas sociais e de infraestrutura, o qual exige uma ampliação significativa do financiamento público que somente será possível se ocorrer um crescimento acelerado, se possível, com mudança do sistema tributário (DEDECCA, 2015, p. 23).

Esta é uma realidade muito complexa. Pelo que recorda Fleury (2014), apesar da demonstração clara de fracasso das propostas neoliberais, o que fez a crise de 2008, o neoliberalismo resistiu como ideologia dominante. Mesmo que se tenha renovado o debate sobre os estados de bem-estar, não se vislumbram mudanças consistentes. Cohn (2004) enfatiza que, ao contrário do que foi o debate da questão social como o problema das condições sociais dos pobres, o que se observa são concepções muito próximas do modelo neoliberal – a centralidade no mercado e na liberdade individual. Duas variantes se orquestram nessa nova noção, *“a ortodoxa, onde prevalece a ideia de combate à pobreza com programas específicos, e outra em que prevalece a ideia de desenvolvimento social enquanto gerador de condições de igualdade de oportunidades para a competição dos indivíduos no mercado”* (COHN, 2004, p. 8).

A autora critica a noção de política de desenvolvimento social, respaldada em políticas sociais compensatórias e de erradicação da pobreza com ênfase no emprego. Esta via pressupõe crescimento econômico forte e constante, reflexo da economia capitalista. Ora, crescimento é difícil de ser sustentando em uma conjuntura marcada por crises e ajustes macroeconômicos. Sendo assim, enfatiza, o que define se o aumento do desemprego impactará ou não no aumento das desigualdades e da pobreza é a existência de uma rede de proteção social que protege os afligidos pelas crises e ajustes.

Esse é o ponto. Questionar as possibilidades e limites aos sistemas e/ou arranjos para proteger as pessoas contra os riscos e ameaças da vida. Castel (1998) é incansável

em defender que não se perca de vista a importância dos Estados sociais. Nesse sentido, pode-se afirmar que Castel navega contra a corrente de todas as formas de exortação ao indivíduo enquanto unidade autônoma que se responsabiliza pela sua segurança. O autor vê com muita preocupação a ética da promoção individual. Ele questiona o que teria salvado os trabalhadores de suas condições miseráveis e desfiliação nos idos da Revolução Industrial do século XIX. Não vacila ao responder: foi a conquista dos direitos, direitos trabalhistas, direitos de seguridade. Mas ressalta que essas conquistas se deram em um ambiente de organização coletiva dos trabalhadores, que, juntos, tiveram força suficiente para lutar por seus direitos. Nesse sentido, Castel lembra as muitas lições que a história ensina e, com base nelas, levanta questões que se impõem em virtude das metamorfoses do trabalho.

O Plano Brasil Sem Miséria consistiu em um audacioso programa do governo para erradicar a pobreza e pobreza extrema do país, mediante a garantia de renda, o acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inserção produtiva. O Brasil Sem Miséria articulou novas estratégias ao Bolsa Família, assentadas no conceito da pobreza multidimensional (além da garantia de uma renda mínima, a provisão de serviços públicos) e no entendimento que as transferências de renda deveriam estar integradas a ações que promovessem oportunidades de ingresso nos setores produtivos, quer pela via formal quer pela informal.

Campello & Mello (2014) consideram que o Brasil Sem Miséria foi responsável por cinco inflexões que alteraram o curso das políticas sociais brasileiras, e originaram resultados impressionantes. Primeira, a criação de uma linha de pobreza extrema, integrando-a às prioridades dos programas sociais. Segunda, o foco em universalizar as políticas de combate à pobreza, levando-as aos elegíveis que estavam de fora. Terceira, o Estado assume o papel de buscar as famílias elegíveis, crente de que o estado de penúria desse público entrava seu acesso aos benefícios. Quarta, o governo estabeleceu um rendimento mínimo aceitável para todos os brasileiros (R\$ 70,00), abaixo do qual o governo complementaria a renda familiar. Quinta, a criação de oportunidades de emprego e empreendedorismo, para assegurar a inclusão econômica dos pobres e extremamente pobres.

Abordando-se o combate à pobreza e as políticas de trabalho, há mudanças dignas de nota. A pobreza passou a ser encarada de forma mais complexa, inovou-se a estratégia de identificação das pessoas elegíveis, houve maior preocupação em integrar

os programas de transferência de renda com o acesso a serviços públicos, enfatizando-se a intersectorialidade como um imperativo na implementação dos programas sociais. Para efeitos práticos, a Busca Ativa representa uma nova abordagem das pessoas extremamente pobres, na qual se reverte o caminho do acesso aos serviços públicos; é o Estado quem busca localizar os elegíveis, inclui-os no CadÚnico, atualiza seus cadastros e encaminha-os à rede de proteção social. Os beneficiários do Bolsa Família passaram também a compor um público específico para outras políticas, como as de trabalhos, reflexo de articulações entre assistência social e intermediação de mão de obra (MDS, 2011b).

Acerca das políticas de trabalho, no corpo dos programas de qualificação profissional passou-se a traçar ações voltadas para inscritos no CadÚnico, beneficiários ou não do Bolsa Família. Com isso, ao menos formalmente, criam-se meios para que as pessoas extremamente pobres tenham alguma possibilidade de serem incluídas no mercado de trabalho ou no setor informal (casos do PNQ e Brasil Sem Miséria). Entretanto, as condições desse ingresso são bastante discutíveis, como será retratado mais adiante. Além disso, complementarmente, o crédito torna-se mais acessível, pois se instituem condições especiais para aqueles que se tornam microempreendedores individuais ou associados e que, pelas vias convencionais, não teriam acesso a empréstimos; é o que objetiva o programa de microcrédito orientado Crescer. Outra mudança foi a inclusão do setor informal nas políticas de trabalho, que tradicionalmente tiveram como foco exclusivo o mercado de trabalho formal. Autônomos, microempreendedores individuais e cooperados têm acesso a cursos de formação inicial e continuada e de qualificação profissional, por intermédio do Pronatec Brasil Sem Miséria e, em especial, o Programa Bolsa Formação.

Textualmente a inclusão produtiva é apontada como uma estratégia que reúne um conjunto de programas voltados para a criação de oportunidades para “*gerar ocupação e renda para os mais pobres, entre os 18 e 65 anos de idade, mediante cursos de qualificação profissional, intermediação de emprego, ampliação da política de microcrédito e incentivo à economia popular e solidária*” (MDS, 2011b, p. 11). Costa et. al. (2015, p. 289) reforçam a pertinência da estratégia inclusão produtiva:

A maior parte da população pobre em idade adulta do Brasil é economicamente ativa. Contudo, sua inserção no mundo do trabalho em geral é precária, com renda

baixa e instável. Em larga medida, isso se deve ao fato de não terem tido acesso à educação e a bons cursos de qualificação profissional. A estratégia de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil sem Miséria, que é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e visa à superação da extrema pobreza em todo o país até o final de 2014, trouxe novas perspectivas a esse público.

É imperativo, portanto, que se desenvolvam análises mais minuciosas acerca da expansão, via programas, do acesso ao mercado de trabalho formal, tanto pelo emprego formal quanto pelo empreendedorismo individual formalizado. É lícito verificar o perfil dessa formalização, buscando constatar se há convergência ou não com o fenômeno da ampliação de oportunidades de acesso do público mais vulnerável aos programas de inclusão produtiva, sobretudo quando se considera a baixa escolaridade e o aprendizado de ocupações mais simples e com menor remuneração. O estímulo ou não ao aumento da escolaridade, mediante ingresso no ensino formal é outro aspecto relevante para análise. Também é factível estudar os impactos dessas ações sobre a informalidade, postos seu peso no mundo do trabalho e a inclusão do setor nas políticas de trabalho e renda.

A estratégia de inclusão produtiva busca articular a proteção dos mais com qualificação para o trabalho (mercado formal ou iniciativas empreendedoras), que, por sua vez, viria a garantir a superação da penúria e exclusão. É fato que profundas transformações ocorridas no seio do sistema produtivo e espalhadas para as várias instâncias da vida humana (interações sociais, sobrevivência, psiquismo, para citar algumas) reconfiguraram a dinâmica e o papel do trabalho na sociedade e, paralelamente, desafiam os valores da educação profissional e a necessidade de proteção, em uma realidade dúbia de aumento das inseguranças em face do desmantelamento do aparato protetor que se conhecia até então. Diante desse quadro, a inclusão produtiva é sopesada em face de dilemas e desafios com os quais as pessoas são confrontadas em uma base permanente.

Em conjunto, é importante discutir a efetividade das ações – se, de fato, promovem a inserção produtiva de pessoas que tradicionalmente têm incipiente ou nenhuma participação em atividades econômicas; se o estímulo à ampliação das habilidades, capacidades e poderes dos pobres e extremamente pobres converte-se (ou pode vir a converter-se) em uma vida produtiva marcada não apenas pela independência no ganho de rendimentos e de valores como auto respeito e sentido de liberdade (que são importantes, não se põem dúvidas), mas pelo fortalecimento dos laços de

sociabilidade e segurança social, o estreitamento das relações sociais e o direito a uma vida protegida contra as incertezas e riscos do mundo.

Por último, marginal ao escopo do trabalho, mas questão extremamente relevante, cabe mencionar as mudanças que passaram a se processar a partir de 2016, com a mudança de governo na presidência da República. São notórias as evidências da inflexão nas políticas sociais, sobretudo o combate à pobreza extrema, trazida pela ascensão de um governo de esquerda, com um traço notoriamente anti-neoliberal, com aumento do gasto social federal, políticas pró-crescimento e valorização das rendas do trabalho – redução da pobreza e da pobreza extrema. Se suscitam críticas o foco na expansão do consumo de massa e a elevação do endividamento das famílias, não se pode desprezar que as oportunidades se expandiram para os mais pobres, quer pela garantia de renda mínima em escala nunca antes vista, quer pelo maior acesso ao ensino universitário, quer pelo aumento do emprego e da renda. Seja como for, é incontestável o marco de um Estado comprometido em aumentar seus gastos para ampliar o bem-estar da população. Como já se começam a delinear novos estudos, a mudança nessa tendência de gastos do governo só pode apontar para um panorama futuro onde as conquistas que foram aqui relatadas perdem potência e até mesmo retrocedem, em termos de ganhos sociais.

Uma das mudanças mais emblemáticas dessa reversão no papel do Estado brasileiro é a Proposta de Emenda à Constituição 55/2016 (PEC 55). A anteriormente denominada PEC 241, aprovada no Senado em segundo turno, em dezembro de 2016, limita os gastos públicos federais à variação da inflação, congelando-os por vinte anos. Aprovado em meio a protestos e forte resistência de diversos setores, o Novo Regime Fiscal trará consequências graves para a assistência social, foi o que previu uma nota técnica do IPEA. De acordo com o estudo, o subjugo do gasto público à tirania do ajuste fiscal comprometerá os avanços conquistados em termos de combate à pobreza, inclusão e redução das desigualdades. Programas que se tornaram pilares do avanço do país, como o Programa Bolsa Família (BF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), correm sérios riscos de minguar em face das restrições orçamentárias impostas pelo Novo Regime. O estudo oferece projeções detalhadas sobre as prováveis perdas, que não serão aqui contempladas, mas, em linhas gerais, já no seu primeiro ano de vigência, o Novo Regime Fiscal imporá uma redução de 8% do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

Até 2036, estas perdas alcançarão 54%, deteriorando a estrutura do atendimento às populações vulneráveis (PAIVA et al., 2016).

O retorno massivo e ampliado da defesa dos interesses do mercado e dos capitais financeiros, consubstanciado na implantação antidemocrática do velho receituário neoliberal, travestido em medidas ainda mais agressivas, sem receios de parecer catastrofismo, representa um meio de acúmulo de novas e antigas formas de opressão e desigualdades. Como salienta tantos autores, não se faz proteção social com austeridade fiscal, desregulamentação, encolhimento do Estado. No entanto, esta é a realidade que acomete o país: imposição de tetos para o gasto social, desmantelamento do conjunto de direitos do trabalho, desarticulação de instituições compromissadas com a seguridade social. Se este trabalho iniciou-se com uma preocupação sobre os potenciais e as limitações da inclusão produtiva no combate à pobreza, ele termina com uma nova antiga preocupação – que impactos sociais estão por vir da redefinição do Estado como guardião da democracia e dos direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho abordou as ações para geração de renda por meio do trabalho no Brasil, voltadas para o enfrentamento da pobreza urbana. Demarcando-se os anos 1990 como ponto de partida, constata-se que os programas de qualificação profissional foram, paulatinamente, incorporando os mais pobres em suas ações, mediante programas específicos, sob o intento de promover alternativas para sua inserção no setor produtivo. Maior atenção foi dedicada ao período 2011 – 2014, tanto por ser o período mais recente na linha dos programas instituídos, quanto por ser nessa fase que a geração de trabalho e renda adquire contornos mais nítidos como estratégia de combate à pobreza e pobreza extrema urbana, representada pelo eixo inclusão produtiva urbana, no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria, em vigência até a conclusão dessa pesquisa.

Parte-se da premissa de que, desde a década de 1990, os programas sociais voltaram-se para a assistência às populações mais pobres, grupos mais vulneráveis às privações de bens e serviços básicos. A fome foi o problema social primeiramente eleito como prioridade nas ações públicas, dado o número alarmante de brasileiros imersos nessa situação. O combate à pobreza foi associado à definição e garantia de uma renda mínima necessária para que todos os brasileiros pudessem sobreviver, no que se instituem programas de transferência de renda.

Nos anos 1990, a pobreza entrou na lista de temas inadiáveis na agenda pública, porém, em um contexto de profundas mudanças. O entusiasmo que animou as reformas consagradas na Constituição de 1988 foi golpeado pelos acontecimentos da década seguinte – a implementação de reformas nos termos do neoliberalismo, vide ajuste fiscal, desregulamentações, privatizações, liberalizações e *tutti quanti* favorável aos mercados, aos rentistas, às grandes corporações. Ato contíguo, as políticas sociais são confinadas a um teto definido em função dos objetivos econômicos, e as ambições por um sistema universal de serviços públicos se esvaem ante uma realidade de escassez orçamentária, seleção e delimitação dos destinatários de serviços de má qualidade. Recursos limitados tornam-se um divisor do que será ou não feito e para quem.

Eficiência e metas também estão na ordem do dia e acabam-se engendrando soluções parciais, com prazo de validade. Sob essas condições, inaugura-se o Programa Comunidade Solidária, primeiro ensaio da década no enfrentamento da pobreza. Em meio à sucessão de programas, foram-se lapidando as estratégias, corrigindo, incrementando, substituindo, mas os princípios de focalização e transferências monetárias permanecem firmes como esteios de programas sociais.

Considerando-se as concepções ideológicas que redefiniram o papel do Estado e as políticas públicas, era indispensável orquestrar, adicionalmente, alternativas que justificassem a retirada do auxílio estatal em algum momento. Em outras palavras, criar alternativas para geração de trabalho e renda é um elemento complementar às políticas de enfrentamento da pobreza. Termos como autonomia, emancipação, empoderamento são incorporados às políticas sociais e afluem todos para o mesmo destino – a concepção de que aos pobres devem ser oferecidos meios para prover o auto sustento.

Como a fome e a privação absoluta têm o imperativo da urgência, as transferências de renda são indispensáveis. Mas o seriam na condição de um primeiro passo, emergencial e provisório, que removeria a expressão material mais primária da injustiça e desigualdade. Uma vez extirpados os obstáculos mais imediatos, passo seguinte, deduz-se, seria a geração de renda por meio do trabalho. Desse modo, seria possível desligar os beneficiários dos programas correspondentes, ao mesmo tempo em que se lhes garantiriam condições de manter-se apartados da situação original da qual foram retirados.

Não obstante, as políticas de emprego seguiam focadas no mercado de trabalho formal e na figura do trabalhador. Foi no PNQ que apareceu uma interligação mais concreta entre o combate à pobreza e as políticas de trabalho, explicitada, a partir de 2008, no PlanSeQ Bolsa Família, que ofertava cursos de qualificação profissional específicos para os beneficiários do programa, ministrados nos CRAS. Críticas não foram poupadas à iniciativa, sendo os cursos de aprendizagem simples, má qualidade e oferecidos em estruturas precárias. O Pronatec, instituído em 2011, consagrado como uma das principais iniciativas do governo em programas sociais, ao lado do Bolsa Família, apresentou-se como um dos mais audaciosos programas voltados para o mercado de trabalho e buscou atacar algumas deficiências de seus predecessores, envolvendo uma rede institucional mais ampla para a realização dos cursos (Sistema S e redes federais, estaduais e municipais), focando também o setor informal e objetivando,

além da reinserção dos trabalhadores que, por motivos diversos, estavam fora do mercado de trabalho, a inserção de grupos mais específicos, como mulheres e jovens. Somou também as pessoas em situação de vulnerabilidade, pobres e extremamente pobres, que tinham incipiente ou nenhuma oportunidade de acesso ao mundo do trabalho.

A esses tempos, deve-se mencionar, claro, o Plano Brasil Sem Miséria, composto por diversos programas que pretendiam atacar os problemas característicos da pobreza extrema. O BSM anunciava novidades: a construção de uma linha da pobreza extrema, englobando nas suas prioridades aquele público descrito como tão pobres que invisíveis – era o Estado chegando onde até então não tinha alcançado; em decorrência, introduziu uma mudança no acesso aos benefícios, a Busca Ativa, a iniciativa do Estado em tomar a frente na identificação e encaminhamentos dos elegíveis para os programas; nesse intuito, estreitou laços com o CadÚnico; também se integrou a outras políticas, tendo na política de assistência social o meio de operacionalizar o plano e mediar o acesso de seus beneficiários a serviços públicos básicos.

Amparado nessas articulações, criou-se o Pronatec Brasil Sem Miséria, direcionado às pessoas mais pobres, inscritas ou não no Cadastro Único e beneficiárias ou não do Bolsa Família, mas prioritariamente os beneficiários das transferências de renda. O Pronatec/BSM nasce enraizado no eixo inclusão produtiva, que, ao lado do eixo garantia de renda e acesso a serviços públicos, constituíram-se no tripé da política brasileira de combate à pobreza extrema. Na inclusão produtiva sintetizam-se as ações centradas na promoção de oportunidades para geração de trabalho e renda. Foram agrupadas ações específicas para o meio rural e o urbano. Na área urbana, foco da pesquisa, a estratégia comporta programas de qualificação profissional, intermediação de mão de obra, microempreendedorismo individual ou empreendimentos de economia solidária e acesso a crédito. Carro-chefe da inclusão produtiva urbana, o Pronatec/BSM reivindicou para si a marca de iniciativa inovadora, audaz, intersectorializada, promotora de inserção produtiva bem-sucedida de brasileiros que, de outro modo, estariam fadados a permanecer às margens das atividades econômicas do país.

A inclusão produtiva urbana, em uma primeira vista, sugere compendiar os esforços de uma política respaldada no entendimento da pobreza como um fenômeno complexo, cujas consequências se mostram como privações – de renda para prover o sustento, de acesso a serviços públicos, de provisão de necessidades básicas, tanto

materiais quanto não materiais. Esse raciocínio justificaria a ênfase em capacitar para promover acesso a oportunidades de desenvolver uma vida produtiva. É nesse ponto que se problematiza a pesquisa: analisar a resistência da inclusão produtiva urbana aos desafios propostos pelas temáticas que perpassam sua concepção – o mundo do trabalho e a qualificação técnica e profissional; a equalização de oportunidades; e os impasses da proteção social.

Não se pode ignorar que o mundo do trabalho passou por mudanças estruturais que puseram em xeque as regras e o *modus operandi* que funcionaram por décadas e que tornaram-se inadequados à nova realidade. A crise do assalariamento significou a inadequação de um modelo de sociedade apoiada no trabalho assalariado. Em essência, na sociedade salarial, como denomina Castel (1998), o trabalho era um elemento de integração e coesão social, e influenciava nas posições que os indivíduos assumiam perante seus grupos sociais e a sociedade como um todo. Havia uma relação muito clara entre profissões e padrão de vida, de modo que a qualificação profissional, a aprendizagem técnica era o caminho certo para bons salários e *status* profissional e social.

Essa correlação linear desmorona quando as metamorfoses do capital se refletem nos processos produtivos e no mercado de trabalho – as inovações tecnológicas destroem mais que criam postos de trabalho; os ganhos financeiros afrouxam seus laços com a esfera produtiva; a demanda por mão de obra encolhe. O profissional altamente qualificado já não tem mais como certo a conquista de um emprego, pois, além da demanda por trabalho que se rarefaz, novas exigências se adicionam à qualificação técnica – aptidões inscritas no domínio pessoal e subjetivo. Os requisitos de empregabilidade mudam, e as competências tornam-se o principal termômetro da conquista de uma ocupação, transcendendo os limites da educação profissional, nos moldes do fordismo, que fora superado.

Em suma, as vagas diminuíram, as exigências aumentaram e o contingente de pessoas em busca de trabalho cresceu – vítimas do desemprego estrutural, jovens, mulheres, pessoas de mais idade que retornam ou permanecem. A falta de certeza quanto ao trabalho converte-se em uma competição feroz, cada vez mais com competidores do tipo T-rex, o topo da cadeia – pessoas altamente qualificadas, empregáveis, mas dispensáveis, porque não há espaço para absorver todos. Generaliza-

se um estado constante de vigilância; os que estão de fora lutam para entrar e os que estão dentro lutam para ali permanecerem.

Nesse contexto, torna-se evidente que não basta apenas implantar isoladamente programas de transferência de renda e/ou de inserção produtiva baseados qualificação profissional. A experiência brasileira do primeiro decênio do século XXI mostra que é preciso um entrelaçamento de ações, que incluem no combate à pobreza políticas de trabalho e proteção social, além de uma dose saudável de política econômica voltada para o crescimento, tudo isto como parte do esboço de uma proposta mais equilibrada de desenvolvimento socioeconômico, respaldada no gasto público e na busca de equidade. Ao fim, acima da inclusão produtiva, a integração social está na raiz de uma sociedade inclusiva. Cidadãos usufruindo de direitos civis, políticos e sociais, amparados por um sistema protetivo, garantidos trabalho e renda e as dimensões não materiais da vida humana.

A ótica da abordagem multidimensional do desenvolvimento, intimamente relacionada ao pensamento de Amartya Sen. Além da insuficiência de renda, a pobreza significa um conjunto de privações que impedem as pessoas de fazer escolhas livremente, construir projetos de vida e buscar realizá-los. As pessoas na pobreza são privadas de suas capacidades, que se traduzem nas liberdades substantivas para cada um viver em conformidade com o que valoriza; não têm, portanto, oportunidades de escolha. Mas desenvolver as capacidades pessoais não requer apenas o acesso a recursos; as pessoas têm que ser capazes de transformá-los em funcionamentos, naquilo que julgam valioso ter ou fazer, e, assim, gerar bem-estar. Os funcionamentos são, dessa forma, um componente essencial do desenvolvimento. Mas, para fazer escolhas livremente, agir e obter aquilo que valorizam, é preciso desenvolver talentos pessoais e adquirir habilidades. Isso leva a dois outros requisitos: o desenvolvimento tem que ser repensado, enfatizando as realizações pessoais, ao invés da geração de recursos; e, para garantir as liberdades substantivas, as pessoas têm que dispor de condições básicas – saúde, educação, segurança social, trabalho.

Dessa forma, a erradicação da pobreza pressupõe mais que apenas garantir acesso a oportunidades para gerar renda. É imprescindível garantir às pessoas o acesso a serviços públicos básicos, para que disponham dos meios para estabelecer e perseguir o que consideram indispensável a uma boa vida. Sen não rechaça o mercado, que considera oferecer boas oportunidades para aumentar o bem-estar, mas alerta que

mercados não podem assumir centralidade nem se pode delegar-lhe o papel de provedor de recursos básicos. Os indivíduos devem acessar os mercados para expandir suas capacidades e não buscar neles sua segurança econômica e social. O Estado não é desobrigado das suas responsabilidades na provisão de bem-estar. O desenvolvimento, portanto, deve garantir as liberdades pessoais, onde não cabe a pobreza, que deve ser suprimida, mas não apenas em relação à garantia de renda como também em relação às privações que cerceiam as oportunidades de escolher viver conforme o que valorizam; a pobreza impede essas oportunidades, porque os pobres se vêem obrigados a concentrar-se em adquirir o mais básico à sua sobrevivência e porque a sua condição de penúria lança-os em uma espiral de desesperança, conformismo ou ressentimento; quaisquer que sejam os sentimentos, impede-os de traçar projetos de vida e desenvolver seus talentos e habilidades.

A criação de meios que promovem oportunidades para geração de renda é importante. Afinal, o trabalho está entre os direitos fundamentais do ser humano, confere dignidade e sentidos à existência das pessoas, media interações sociais. Nesse sentido, as oportunidades de inserção produtiva, formais ou informais, para pessoas vulneráveis é coerente enquanto mecanismo auxiliar no combate à pobreza – criam-se ou se elevam as chances de sentirem-se socialmente úteis, de assegurar o auto respeito, de explorar seus talentos e habilidades, enfim, uma série de possibilidades que lhes estão obstruídas justamente pelo estado de desvantagens. A inclusão produtiva pode atuar nesse sentido, mas não é suficiente. A provisão de bens públicos e a garantia de direitos sociais completam a estrutura protetiva que movem as engrenagens da integração social.

Dois são os pilares que sustentam solidamente essa empresa – o desenvolvimento e o gasto público, ambos respaldando a manutenção de um sistema que oferece oportunidades de trabalho e vida de maneira equitativa e ambientalmente sustentável. O acesso ao consumo é necessário, principalmente para grupos fortemente afetados por privações; seria simplista demonizar o consumo, pois os mais pobres têm anseios e direitos a acessar o consumo. Isto não significa chancela para crescer de forma predatória em nome do combate à pobreza, tampouco que a cidadania se resuma ao status de consumidor. Um desafio crítico para países de desenvolvimento tardio. Contudo, a busca de soluções sustentáveis constitui-se em si mesma um celeiro de oportunidades para uma economia expandir-se.

A expansão da economia é item indispensável para a criação de oportunidades. Para tal, há que se ter políticas macroeconômicas favoráveis ao aumento das atividades produtivas. Como lembra Kalecki,²⁷ tratando dos aspectos econômicos do pleno emprego, o investimento público e o subsídio do governo ao consumo de massa são a melhor receita. No entanto, seus próprios impactos constituiriam motivos para forte oposição pelo capital, porque, por princípio, não gosta de intervenção estatal nem do seu direcionamento e ojeriza as mudanças sociais e políticas provocadas pelo pleno emprego. Afinal, nesse contexto, a ameaça de demissão, enquanto medida disciplinadora, perde efeito. Isso levaria empresas a abrir mão das possibilidades de expansão dos negócios em um ambiente de pleno emprego em prol da disciplina dos trabalhadores e da estabilidade política. Pode-se, portanto, defender que os aspectos políticos têm um enraizamento muito mais profundo a pautar as dificuldades no caminho do bem-estar social, mais que uma questão de reais possibilidades, são elementos de escolhas.

O que qualquer análise arrazoada comprova é que austeridade fiscal e liberdades sem limites para o capital não garantem que um país cresça e extirpe seus problemas sociais. Mercados não se constituíram para serem espaços promotores de inclusão, de cidadania, de igualdades. Seu compromisso é com a eficiência econômica, os rendimentos do capital; importam-lhes produtividade e consumo. Quando o combate à pobreza se apoia essencialmente em inserções nos mercados, fica-se prisioneiro do crescimento econômico – se não cresce, os níveis de pobreza podem voltar a elevar-se. Ademais, sem entrar no mérito da análise, cidadania como capacidade de consumo é mais aderente aos interesses do próprio mercado que a pessoas que poderiam ter, sem prejuízo de causa, suas necessidades básicas majoritariamente atendidas por serviços públicos de qualidade, acessíveis a todos. A diferença dos impactos do baixo crescimento, em caso de crise, seria a presença de um sistema de seguridade que protegesse os atingidos pelo desemprego.

A redução de empregos afeta as relações de trabalhos, permitindo flexibilizar, desregulamentar e terceirizar. Os trabalhadores perdem direitos, as ocupações se precarizam, ao mesmo tempo em que políticas de proteção social se retraem. A desproteção e as inseguranças se avolumaram, deixando os trabalhadores mais

²⁷ O texto *Aspectos políticos do pleno emprego* resultou de uma palestra do economista Michael Kalecki na Sociedade Marshall, em Cambridge, em 1942.

vulneráveis. Como as reformas de Estado, moldadas pelas ideias neoliberais, sagraram a focalização como critério a partir do qual se desenham programas sociais, com baixos orçamentos e público delimitado, em lugar de se fortalecer o acesso a políticas universais de proteções básicas, nem todos os desprotegidos encontrarão proteção, porque nem todos são elegíveis. Trata-se de uma dupla nascente que desagua no confinamento à zona das inseguranças – o trabalho não protege como dantes e a seguridade social foi enfraquecida em proveito da ajuda social, não acessível a todos. Com as mudanças econômicas e sociais oriundas das metamorfoses do capitalismo enfraqueceram o sistema coletivo de proteções, e o trabalho não cumpre mais seu papel de promover a coesão social, as pessoas são cada vez mais indivíduos separados, responsáveis por si próprios. A insegurança é constante e a proteção é incerta.

Em seguinte, o acesso a serviços públicos. Oportunidades de escolha e acesso a mercados como forma de expandir capacidades pressupõem que bens e serviços básicos sejam acessíveis a todos. Parece desconhecido qualquer outro meio, de fato, democraticamente efetivo para tornar esse horizonte possível sem que seja pela provisão pública. Sob o risco de tornar-se repetitivo, de volta ao mesmo ponto – promover desenvolvimento, erradicar pobreza, igualar oportunidades não se sustentam apenas à base de programas, mesmo sendo estes concentrados em grupos em desvantagem. Se bens e serviços básicos são exatamente o que se denominam – essenciais –, seu acesso não pode ficar sujeito a quanto ou como as pessoas estão inseridas nos mercados. Nestes, a lógica que prevalece – e não dá a mais mínima mostra de alterar-se – é de acesso limitado à capacidade de pagamento. Ora, não são necessários construções teóricas complexas para se deduzir que, dadas à estrutura dos mercados – eficiência econômica, redução dos postos de trabalho, aumento dos ganhos de capital em detrimento dos ganhos salariais, empobrecimento dos trabalhadores e tudo o mais já discutido, essa não é uma alternativa democratizante.

Para além da dotação de meios que fortalecem atributos individuais para que cada um seja, por si mesmo, responsável pelo seu bem-estar; acima da dependência estrita de crescimento econômico, não se isentam as discussões sobre o modelo de seguridade social e as tensões entre universalização e focalização; as interconexões e prioridades entre as políticas econômica e social; e as desigualdades sociais. Deficiências na provisão de serviços públicos, ênfase em ajuste fiscal e mercado e gritantes desigualdades de oportunidades e seguranças entre ricos e pobres podem

sabotar qualquer intento, por mais bem sucedido que se tenha afigurado, de erradicar a pobreza no país, seja ela extrema ou não.

A pesquisa ora concluída circunscreveu-se na discussão conceitual da inclusão produtiva urbana. Como tal, sujeitou-se a várias limitações. Os demais eixos do Plano Brasil Sem Miséria não foram considerados; no quesito garantia de renda, existe um farto referencial de estudos sobre o Programa Bolsa Família, o que amenizou a falta de sua análise. Quanto ao acesso a serviços públicos, há muito que se discutir sobre o papel da assistência social nesse eixo, mas como uma análise integrada ao próprio plano. Não se dispõe de propriedade para avaliar os resultados dos programas. Não cabe, obviamente, fazer especulações sobre tais possibilidades. Ao contrário, torna-se evidente um campo prolífero para futuras pesquisas.

São necessários estudos mais criterioso para determinar acompanhar a trajetória de egressos dos programas. Acompanhar empreendimentos, sejam individuais ou sociais, por um certo período de tempo, para verificar sua sustentabilidade é outra pesquisa potencial. Grupos focais e estudos de caso constituiriam métodos consistentes para captar peculiaridades e diferenciais entre grupos e indivíduos a fim de identificar experiências que deram ou não certo. A economia solidária, por si, constitui um vasto campo de análise e deve ser analisada enquanto tal, distinguida do microempreendedorismo individual.

Dito isso, o que está longe de ser novidade – é necessário abordar os problemas estruturais que perseguem o Brasil desde sempre; o modelo de desenvolvimento que se pretende, o país que se quer e se está disposto a construir, os encargos que se está disposto arcar, estruturas seculares que se pode e se decide enfrentar. Não haja dúvida, há um caminho áspero a palmilhar. Não obstante, não há que fazer para isentá-lo de pôr termos suas mazelas sociais. Em contrário, será sempre um nó que não desata, uma pedra no meio do caminho de toda uma nação.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA (Desenbahia). **O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e os Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER)**. Salvador, Desenbahia, Diretoria de Desenvolvimento de Negócios Gerência de Estudos e Assessoria, Unidade de Estudos Econômicos e Pesquisas, 2010. (Notas Técnicas)

ALMEIDA, M. H. T. A política social no governo Lula. **Novos Estudos**, n. 70, nov. 2004, p. 7-17.

ALVES, J. A. L. A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e os paradoxos de Copenhague. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 40, v. 1, p. 142-166. 1997.

AMÂNCIO, J. M. Inclusão produtiva e assistência social: desafios da implementação a partir das experiências recentes do Pronatec/BSM e do Acessuas/Trabalho. In: MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. (Orgs.). **Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 24. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015. p. 73-94.

ANDERSON, E.; O'NEIL, T. **A New Equity Agenda?** Reflections on the 2006 World Development Report, the 2005 Human Development Report and the 2005 Report on the World Social Situation. London, Overseas Development Institute, 2006. (Working Paper 265).

ANTUNES, R. **A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula**. Campinas: Autores Associados, 2004.

_____. Dimensões da crise e as metamorfoses no mundo do trabalho. In: **Revista Serviço Social & Sociedade** 50, ano XVII. São Paulo: Cortez, abr. 1996, p.78-86.

_____. **Os sentidos do trabalho; ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 1999.

_____; ALVES, G. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, mai./ago. 2004.

ARROW, K. J. **Social Choice and Individual Values**. 2.ed. London: New Haven; Massachusetts: Yale University Press, 1963.

ARRUDA, B. K. G. de; ARRUDA, I. K. G. de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materna e Infantil**, Recife, v. 7, n. 3, p. 319-326, jul./set. 2007.

AZEVEDO, D. C. de; BURLANDY, L. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209 jul./dez. 2010.

BALTAR, P. **Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. (Textos para discussão, 2036).

BARROS, R.; MENDONÇA, R.; TSUKADA, R. **Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil**. Chamada para debate – Textos para discussão. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011.

BELIK, W.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.4, 2001, p. 119-129.

BELTRAME, B.; MATTOS, L. V. de. As críticas de Amartya Sen à Teoria da Escolha Social de Kenneth Arrow. **Working Paper Series**, n. 2014-22. São Paulo, FEA/USP, 2014.

BRASIL. Portal do Empreendedor. **Microempreendedor Individual – MEI**. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

BRUM, A. J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 24.ed. Petrópolis, RJ: Vozes/Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2005.

BRÜSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudo para uma sociedade sustentável**. São Paulo/ Recife: Cortez/Fundação Joaquim Nabuco, 1995. p. 29-40.

BURLANDY, L. **Comunidade Solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição**. Tese. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz, 2003.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CAPRA, F. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 1989.

CARDOSO JR., J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

CARNEIRO, R. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. **Política Econômica em Foco**, n. 7, nov. 2005/abr. 2006, p. 1–23.

CASTEL, R. **A Insegurança Social: o que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** 4.ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, A. B. de; SOUZA, F. E. P. de. **A economia brasileira em marcha forçada.** 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

CASTRO, J. A. de. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010.** Brasília, Ipea, set. 2012. (Nota técnica n. 9).

CASTRO, J. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço.** 10.ed. rev. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

CHANG, H. J. **Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

_____. **Maus samaritanos: o mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo.** São Paulo: Elsevier, 2008.

CISSÉ, D.; BRADLOW, B.; KINGSBURY, B. The World Bank Legal Review: International Financial Institutions and Global Legal Governance. **Law, Justice and Development Series**, v. 3. Washington, DC: World Bank, 2011.

CODES, A. L. M. de. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa.** Brasília, Ipea, 2008. (Texto para discussão n. 1332).

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução n. 33**, de 28 de novembro de 2011. Define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 29 de novembro de 2011.

COHN, A. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. **VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais.** Coimbra, 16 a 18 nov. 2004.

COSTA, P. V. et al. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem miséria.** Brasília: MDS, 2014.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DARROW, M. **Between Light and Shadow: The World Bank, The International Monetary Fund, and International Human Rights Law.** Portland: Hart Publishing, 2003.

DEDECCA, C. S. **A redução da desigualdade e seus desafios.** Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão n. 2031).

DEL PORTO, E. B. **A trajetória do Programa Comunidade Solidária 1995-2002**. Tese. Campinas, SP: UNICAMP/Instituto de Economia, 2006.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Política de Valorização do Salário Mínimo**: valor para 2016 é fixado em R\$ 880,00. Nota Técnica, n. 153, dez. 2015. São Paulo: DIEESE, 2015.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo social**, v.15, n.2, São Paulo, nov. 2003, p. 63-101.

DRAIBE, S. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. **Taller Inter-Regional “Protección Social en una Era Insegura: un Intercambio SURSUR sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización”**. Santiago, 2002.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34 jan./jun. 2007.

EVANS, P. In Search of the 21st Century Developmental State. The Centre for Global Political Economy. University of Sussex. Sussex, UK, **Working Paper**, n. 4, 2008.

FAGNANI, E. **A política social do governo Lula (2003-2010)**: perspectiva histórica. São Paulo, IE/Unicamp, Texto para discussão n.192, 2011.

FAGNANI, E. **Política Social no Brasil (1964-2002)**: entre a cidadania e a caridade. Tese. Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 2005.

FERRAREZI, E.; JANNUZZI, P. de M. **Desvelando a complexidade das políticas de desenvolvimento social**: o caso do Plano Brasil sem Miséria. Brasília: MDS/SAGI, 2016. (Estudo Técnico n. 01/2016).

FIGUEIREDO, I. M. Z. Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o ensino fundamental no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1123-1138, set./dez. 2009.

FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, ago. 2006, p. 169-206.

FLEURY, S. ¿Es posible la construcción de estados de bienestar tardíos? Pacto social y gobernabilidad democrática. In: HOPENHAYN, M. et al. **Pactos sociales para una protección social más inclusiva**: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa. Santiago, CEPAL, 2014.

FURTADO, C **O mito do desenvolvimento econômico**. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, C. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, v. 1, ago. 1992, p. 5-19.

GALLINDO E. L.; FERES, M. M.; SCHROEDER, N. O Pronatec e o fortalecimento das políticas de educação profissional e tecnológica. In: MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. (Orgs.). *Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 24. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015. p. 21-45.

GEREMEK, B. **Os filhos de Caim**: vagabundos e miseráveis na literatura europeia 1400-1700. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

HOCHMAN, G.; FONSECA, C. M. O. O que há de novo? Políticas de saúde pública e previdência, 1937-45. In: PANDOLFI, D. (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 173-193.

INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). Report of the World Summit for Social Development, 6-12 Mar. 1995. **Earth Negotiations Bulletin**, v. 10, n. 44, Mar. 1995. Disponível em: < <http://www.iisd.ca/vol10/1044000e.html> >.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO). **Employment, growth, and basic needs**: a one-world problema. The international “basic-needs strategy” against chronic poverty. New York: Overseas Development Council/Praeger Publishers, 1977.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **A Década Inclusiva (2001-2011)**: desigualdade, pobreza e políticas de renda. Brasília: Ipea, 2012.

JESUS, A. et al. *Assistência social: direito ou favor?* as percepções dos usuários do km 7 do município de Presidente Prudente. Presidente Prudente/SP, Faculdade de Serviço Social de Presidente Prudente, 2004.

JONES, D. S. **Masters of the Universe**. Hayek, Friedman and the Birth of Neoliberal Politics. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2014.

KAPUR, D.; LEWIS, J. P.; WEBB, R. (Eds.). **The World Bank: Its First Half Century**. V.1. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1997.

KRUEGER, A. O. **Supporting Globalization**. In: Eisenhower National Security Conference on National Security for the 21st Century: Anticipating Challenges, Seizing Opportunities, Building Capabilities. Sep. 26, 2002. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp092602a>>.

LESSA, S. E. C. **A sofisticação da aprendizagem simples e a abordagem da pobreza**: políticas de formação profissional para o trabalhador pobre. Tese. Rio de Janeiro, Ufrj, Escola de Serviço Social, 2010.

MACARINI, J. P. **Crise e política econômica**: o Governo Figueiredo (1979-1984). Campinas, IE/UNICAMP, n. 144, jun. 2008. (Texto para Discussão).

MACHADO, D. C.; HALLAK NETO, J. **Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: panorama atual**. CEDE-UFF, Texto para Discussão n. 39, abr. 2011.

MARTINI, R. A. **Um ensaio sobre os aspectos teóricos e metodológicos da economia da pobreza**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.

MASON, E. S.; ASHER, R. E. **The World Bank since Bretton Woods**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1973.

MCKAY, A. **Economic Growth and the Poorest**. Chronic Poverty Research Centre. Working Paper n. 126. Manchester, UK: Chronic Poverty Research Centre (CPRC), 2008.

MESA-LAGO, C. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

MILANOVIC, B. Why We All Care About Inequality (But Are Loath to Admit It). **Challenge**, v. 50, n. 6, Nov./Dec. 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa Mulheres Mil: educação, cidadania e desenvolvimento sustentável**. Brasília: MEC, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos – MOPS**. Brasília: MDS, 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **O perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010**. Brasília: MDS, 2011a.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2011b. Disponível em: <www.brasilsemmiseria.gov.br>. Acesso em: 17 fev. 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho**. Orientações técnicas. Brasília: MDS, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Qualificação Profissional para Beneficiários do Bolsa Família**. Orientações técnicas para o acompanhamento do Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional para os beneficiários do Programa Bolsa Família. Brasília: MDS, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva – SAIP**. Brasília: MDS, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/estrutura/secretaria-de-articulacao-para-inclusao-produtiva>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Intermediação de Mão-de-obra**. Brasília: MTE, 2014.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Plano Nacional de Qualificação – PNQ, 2003-2007**. Brasília: MTE, SPPE, 2003.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **PNQ** – Plano Nacional de Qualificação. Termo de Referência. Brasília: MTE, 2011.

MIRAGLIA, L. M. M. O direito do trabalho como instrumento de efetivação da dignidade social da pessoa humana no capitalismo. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho**. 3ª Região, Belo Horizonte, v.49, n.79, p.149-162, jan./jun.2009.

MOLLAT, M. **Os pobres na idade média**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

MOORE, K. et al. **Very poor, for a long time, in many ways...** Defining ‘the poorest’ for policymakers. Working Paper, n. 124. Chronic Poverty Research Centre/Brooks World Poverty Institute, Manchester (UK), Dec. 2008.

MÜLLER, L. H. et al. Inclusão produtiva urbana no Plano Brasil Sem Miséria: a experiência do Pronatec. In: MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. (Orgs.). **Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 24. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015. p. 46-72.

OLIVEIRA, R. de. O consenso na educação profissional da América Latina. **Boletim Técnico do SENAC**, v. 36, p. 24-33, set./dez. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA – FAO. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Um retrato multidimensional. Relatório 2014. Brasília, FAO, ago. 2014.

PAIVA, A. B. de. et al. **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília, set. 2016. (Nota técnica nº 27).

PAIVA, V. Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. (Orgs.). **A Cidadania Negada**. Buenos Aires: CLACSO, 2000, p. 49 - 64.

PINTO, L. F. da S. **Gestão cidadã: ações estratégicas para a participação social no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

POCHMANN, M. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: SILVA, M. O. da S. e; YAZBEK, M. C. (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 37 - 58.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 7.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RAWLS, J. **A Theory of Justice**. Rev. Ed. Cambridge (Massachusetts): The Belknap Press/Harvard University Press, 1999.

REINERT, E. S. **How rich countries got rich... and why poor countries stay poor**. New York: Carroll & Graf Publishers, 2008.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

ROEMER, J. E.; TRANNOY, A. Equality of opportunity. In: ATKINSON, A.; BOURGUIGNON, F. (Eds.). **Handbook of Income Distribution**. Cowles Foundation Discussion Paper, n. 1921. Cowles Foundation for Research in Economics/Yale University, 2013.

SACHS, I. Idéias. **Revista Ops**, Salvador, v.1, n.3, Inverno, 1996. p. 5-7.

SANTOS, B. S. **Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna**. São Paulo: IEA, 1998.

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

_____. Equality of What? **The Tanner Lecture on Human Values**, n.1, p. 197-220. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

_____. Poor, Relatively Speaking. **Oxford Economic Papers**, Oxford University Press, v. 35, n. 2, Jul. 1983, p. 153-169.

SERRA, R. A política pública de emprego, trabalho e renda no Brasil: estrutura e questões. **Revista Política Pública São Luis**, v. 13, n. 2, jul./dez. 2009, p. 245-254.

SILVA, R. M. A.; SCHIOCHET, V. Economia Solidária no Plano Brasil Sem Miséria: A construção de estratégias emancipatórias para a superação da pobreza extrema. Brasília, IPEA, **Mercado de trabalho**, n. 54, fev. 2013, p. 69-81.

SKOGLY, S. **The human rights obligations of the World Bank and the International Monetary Fund**. London/Sidney: Cavendish Publishing Limited, 2001.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. Investigação sobre sua natureza e suas causas. V. 1. São Paulo: N. Cultural, 1996.

SNOWDON, B.; VANE H. R. **Modern Macroeconomics: Its Origins, Development and Current State**. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2005.

SOUEN, J. A. A Política de Valorização do Salário Mínimo e seus Determinantes no Contexto da Retomada Econômica, 2003 - 2010. **XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, ABEP, Águas de Lindóia/SP, 19 a 23 nov. 2012.

SOUZA, F. V. F. de. Assistência social e inclusão produtiva: algumas indagações. **O Social em Questão**, a. 17, n. 30, p. 287-298, 2013.

SOUZA, J. M. de. **Economia brasileira**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

SOUSA, M. F. de; SILVA, Y. C.; JANNUZZI, P. de M. Microempreendedores individuais: análise dos participantes beneficiários do Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único. In: MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. (Orgs.). **Inclusão produtiva**

urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 24. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015. p. 156-179.

SOUZA, S. de M. P. S.; PEREIRA, M. E. F. D. A apropriação na noção de competências nas políticas de educação profissional desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 1990. In: SILVA, M. O. da S. e; YAZBEK, M. C. (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 99-120.

STIGLITZ, J. E. **A globalização e seus malefícios**: a promessa não cumprida de benefícios globais. São Paulo: Futura, 2002.

STIGLITZ, J. E. **Freefall**: America, free markets, and the sinking of the world economy. New York: W. W. Norton & Company, 2010.

STREETEN, P. **First things first**. Washington, D.C.: The World Bank/Oxford University Press, 1981.

TOLEDO, F. A.; RUMMERT, S. M. O PNQ e a política de qualificação profissional de trabalhadores a partir dos anos 1990. **Revista Trabalho Necessário**, a. 7, n. 9, Universidade Federal Fluminense, 2009.

TOWNSEND, P. Introduction. In: EXPERT GROUP ON POVERTY STATISTICS – Rio Group. **Compendium of best practices in poverty measurement**. Rio de Janeiro, Sep. 2006.

TOWNSEND, P. **The International Analysis of Poverty**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Humanity Divided**: Confronting Inequality in Developing Countries. New York: UNDP, 1993.

VARELLA, J. F. et al. Avaliação Qualitativa do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM): um estudo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais. In: MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. (Orgs.). Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 24. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015. p. 94-126.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2004.

WERNECK VIANNA, M. L. T. **A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

WERNECK VIANNA, M. L. T. A Emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 3-41, 1989.

WORLD BANK. **Global Monitoring Report 2014/2015**. Ending Poverty and Sharing Prosperity. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank Group; International Monetary Fund, 2015.

WORLD BANK. **Global Monitoring Report 2015/2016**. Development Goals in an Era of Demographic Change. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank Group; International Monetary Fund, 2016.

WORLD BANK. **Principles and Good Practice in Social Policy Issues and Areas for Public Action**. Washington, DC: World Bank, 1999.

WORLD BANK. **Trade Policy in Brazil: The Case for Reform**. 1990.

YAZBEK, M. C. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, n. 18, v. 2, p. 104-112, 2004.

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

ZVIRBLIS, A. A. **John Rawls: uma teoria da justiça e o liberalismo**. Programa de Pós-Graduação em Filosofia. Tese. São Paulo, PUC, 2009.