

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

DILCEANE CARRARO

**AS CATEGORIAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA  
AMÉRICA LATINA: concepções ídeo-teóricas e proteção social**

PORTO ALEGRE

2016

DILCEANE CARRARO

**AS CATEGORIAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA  
AMÉRICA LATINA: concepções ídeo-teóricas e proteção social**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Berenice Rojas Couto

Porto Alegre

2016

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

C313c Carraro, Dilceane

As categorias da política de assistência social na América Latina :  
concepções ídeo-teóricas e proteção social / Dilceane Carraro. –  
Porto Alegre, 2016.

236 f.

Tese (Doutorado) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS.  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Berenice Rojas Couto

1. Assistência Social – América Latina. 2. América Latina –  
Condições Sociais. 3. Política Social. I. Couto, Berenice Rojas.  
II. Título.

CDD 309.2098

**Ficha Catalográfica elaborada por Loiva Duarte Novak – CRB10/2079**

DILCEANE CARRARO

**AS CATEGORIAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA  
LATINA: concepções ídeo-teóricas e proteção social**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Serviço Social.

Aprovada em: 18 de março de 2016

BANCA EXAMINADORA:

---

Professora Doutora Berenice Rojas Couto (orientadora) – PUCRS

---

Professora Doutora Jane Cruz Prates – PUCRS

---

Professora Doutora Beatriz Augusto de Paiva – UFSC

---

Professora Doutora Rosa Maria Marques – PUCSP

Porto Alegre

2016

## AGRADECIMENTOS

À família pelo incentivo, reconhecimento e presença constante.

Aos amigos, os de perto e os de longe, que buscam os seus caminhos, mas que sempre estão em contato. Especialmente à amiga Mirella, com a qual partilho muitas angústias e alegrias, não somente da vida acadêmica, mas, também, da vida pessoal.

À Nasira Lemos (Zizi) e sua família, que me acolheram em Porto Alegre e foram meu refúgio e meu aconchego durante tantas idas e vindas para essa linda cidade. Obrigada por tudo, e principalmente, pelo carinho.

Ao Marcus, por me valorizar tanto, por me dar apoio e me mostrar tantas coisas incríveis. Obrigada por partilhar a vida comigo.

À orientadora querida, Professora Berenice, uma linda e generosa pessoa que tive o privilégio de ter como orientadora.

À Banca Examinadora deste trabalho, professoras Jane Prates, Beatriz Paiva e Rosa Marques, pelo aceite do convite, do diálogo e da avaliação.

Ao programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, ao CNPq e Capes pelas bolsas que viabilizaram o doutorado e pelas experiências profissionais e acadêmicas vivenciadas. Estendo aos colegas do doutorado e do Nepes pelo tempo de convivência e pelo apoio.

Aos meus colegas do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, por apoiarem os seis meses de afastamento, o que permitiu finalizar os estudos e a tese. Também às instâncias administrativas da UFSC pela aprovação do período.

## RESUMO

Esta tese analisa as matrizes categoriais que fundamentam a política socioassistencial na América Latina, tomando as experiências contemporâneas de Brasil, Chile, Bolívia e Venezuela e os documentos orientadores para as políticas sociais na América Latina, formulados pelos organismos internacionais. Buscou-se desvendar especialmente o significado da incorporação das categorias *matricialidade sociofamiliar*, *capital social*, *vulnerabilidade e risco social* na proteção socioassistencial, referenciando a importância desses conceitos nos discursos para a superação da pobreza e as concepções ídeo-teóricas e políticas que portam. Este trabalho pretende responder à urgente necessidade de refletir sobre as categorias teóricas que incidem diretamente sob nosso continente, considerando a necessidade de pensar horizontes categoriais de análise assentados na realidade concreta do continente. O objetivo central do trabalho é analisar a incorporação das categorias que fundamentam a política socioassistencial no Brasil, Chile, Bolívia e Venezuela, tendo em vista problematizar seu vínculo ídeo-teórico a partir do combate à pobreza e retomar o debate sobre a necessária elaboração de uma proteção social que atente para a particularidade do desenvolvimento capitalista na região, a partir da superexploração da força de trabalho, e que porte a potência e a estatura que a América Latina exige. O método materialista dialético de abordagem do fenômeno ancora nossos estudos, assim como a utilização das técnicas de pesquisa documental e bibliográfica. Nossa pesquisa apontou uma plêiade de categorias que foram incorporadas na política socioassistencial latino-americana e giram em torno das categorias centrais da *pobreza* e do *desenvolvimento*, com destaque para as três categorias centrais eleitas para este estudo. A tese aqui defendida é a de que a incorporação dessas categorias para referenciar a política socioassistencial na América Latina, oculta o vínculo de classe da política socioassistencial no processo contraditório de reprodução das relações sociais, o que tem contribuído para que a assistência social seja aprisionada a uma esfera periférica ou residual, em decorrência das estratégias usuais de mistificação das desigualdades e do ocultamento de suas causas. As conclusões apontam que a incorporação de categorias ídeo-teóricas e políticas elaboradas, alheias à complexidade da realidade e da história dos povos latino-americanos, construíram um denso campo que colaborou para enfraquecer as possibilidades de tensionamento no campo da disputa política e do protagonismo dessas massas em seus processos de conquista por melhores condições de vida e pela transformação da sociedade.

**Palavras-Chave:** Política Socioassistencial. Proteção Social. Categorias. América Latina.

## RESUMEN

La presente tesis analiza las matrices categoriales que fundamentan la política socio-asistencial en América Latina, a partir de las experiencias contemporáneas de Brasil, Chile, Bolivia y Venezuela, además de los instructivos formulados por los organismos internacionales para las políticas sociales en América Latina. Buscamos desvelar especialmente el significado de la incorporación de las categorías *matricialidad socio-familiar*, *capital social*, *vulnerabilidad* y *riesgo social* en la protección socio-asistencial, referenciando la importancia de esos conceptos en los discursos de superación de la pobreza y en las concepciones ideó-teóricas y políticas que los incorporan. Este trabajo pretende responder a la necesidad urgente de reflexionar sobre las categorías teóricas que inciden directamente sobre nuestra realidad, tomando en cuenta la necesidad de pensar horizontes categoriales de análisis anclados en la realidad concreta del continente. El objetivo central del trabajo es analizar la incorporación de las categorías que fundamentan la política socio-asistencial en Brasil, Chile, Bolivia y Venezuela, con vistas a problematizar su vínculo ideó-teórico a partir del combate a la pobreza y retomar el debate sobre la necesaria elaboración de una protección social que muestra la particularidad del desarrollo capitalista en la región, a partir de la superexplotación de la fuerza de trabajo, y que tenga la potencia y la estatura que América Latina reclama. El método materialista dialéctico de tratamiento del fenómeno sustenta nuestros estudios, así como la utilización de las técnicas de investigación documental y bibliográfica. Nuestra investigación apunta hacia un conjunto de categorías que fueron incorporadas a la política socio-asistencial latinoamericana y que giran alrededor de las categorías centrales de *pobreza* y *desarrollo*, con énfasis en las tres categorías centrales elegidas para este estudio. La tesis sostiene que la incorporación de estas categorías para referirse a la política socio-asistencial en América Latina, se oculta el carácter de clase de la política socio-asistencial en el proceso contradictorio de la reproducción de las relaciones sociales, o que ha contribuido para que la asistencia social se atrapa a una esfera periférica o residual, como resultado de las estrategias de mistificación de las desigualdades y ocultamiento de sus causas. Las conclusiones sugieren que la incorporación de las categorías ideó-teóricas y políticas elaboradas de forma ajena a la complejidad de la realidad y de la historia de los pueblos latino-americanos se constituyeron en un denso campo que colaboró a debilitar las posibilidades de radicalización en el ámbito de la disputa política y del protagonismo de esas masas en sus procesos de conquista por mejores condiciones de vida y por la transformación de la sociedad.

**Palabras clave:** Política Socio-asistencial. Protección Social. Categorías. América Latina.

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Quadro 1</b> - Documentos dos organismos internacionais que compõem a pesquisa.....  | 55  |
| <b>Quadro 2</b> - Países estudados e legislações que compõem a amostra .....  | 56  |
| <b>Quadro 3</b> - Produções utilizadas para análise.....  | 57  |
| <b>Quadro 4</b> - Sistematização das categorias encontradas nas legislações dos países estudados .....                          | 102 |
| <b>Quadro 5</b> - Sistematização de dados dos documentos oficiais dos organismos internacionais – objetivos dos documentos..... | 111 |
| <b>Quadro 6</b> - Sistematização de dados dos documentos oficiais dos organismos internacionais – categorias centrais.....      | 117 |
| <br>  |     |
| <b>Tabela 1</b> - Número de ocorrências da categoria “família” na legislação brasileira.....                                    | 85  |
| <b>Tabela 2</b> - Número de ocorrências da categoria "participação" na legislação venezuelana ....                              | 90  |

## SUMÁRIO

|   |            |
|---|------------|
| 1 INTRODUÇÃO.....   | 9          |
| 2 ESTADO E POLÍTICA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA .....  | 21         |
| 2.1 Estado e Política Social na América Latina .....  | 22         |
| 2.2 Política de Assistência Social .....  | 37         |
| 3 AS CATEGORIAS DA POLÍTICA SOCIOASSISTENCIAL NA AMÉRICA LATINA I   | 48         |
| 3.1 Método e Procedimentos Metodológicos.....   | 49         |
| 3.2 Breves considerações sobre os países que integram essa pesquisa.....  | 58         |
| 3.3 A proteção socioassistencial na América Latina: nuances da organização das legislações nos países estudados .....   | 84         |
| 4 AS CATEGORIAS DA POLÍTICA SOCIOASSISTENCIAL NA AMÉRICA LATINA II .....  | 104        |
| 4.1 Orientação e direcionamento das políticas socioassistenciais na América Latina: os documentos oficiais indicam em que termos se deve realizar política social.....    | 104        |
| 4.2 Síntese das categorias ídeo-teóricas.....   | 116        |
| 4.3 A origem dos pressupostos teóricos – categorias centrais das ciências sociais no final do século XX.....  | 133        |
| 5 A PRODUÇÃO TEÓRICA NA AMÉRICA LATINA E A DEFESA DA PROTEÇÃO SOCIAL LATINO-AMERICANA .....   | 157        |
| 5.1 A produção das ciências sociais pós 1848 e seus impactos na redefinição teórico-política das categorias matriciais da Política de Assistência Social .....            | 158        |
| 5.1.1 <i>Breve síntese sobre a estruturação da decadência ideológica da burguesia ou de como a ciência se torna a justificativa teórica do projeto de seu tempo .....</i> | <i>158</i> |
| 5.1.2 <i>As ciências sociais na América Latina e suas respostas às contradições do capitalismo .....</i>  | <i>168</i> |
| 5.2 As Categorias da Política de Assistência Social localizadas em seu projeto ídeo-teórico: crítica à política social centrada no combate à pobreza.....                 | 177        |
| 5.2.1: <i>Crítica à centralidade do combate à pobreza nas categorias da Política de Assistência Social.....</i>   | <i>182</i> |
| 5.3 A necessária centralidade da política socioassistencial para a proteção social na América Latina.....   | 196        |
| 5.3.1 <i>Breve incursão pelas análises sobre a proteção social.....</i>   | <i>199</i> |
| 5.3.2 <i>Retomando a proteção social na América Latina .....</i>  | <i>207</i> |
| 6 CONCLUSÃO.....  | 213        |
| REFERÊNCIAS .....   | 224        |
| APÊNDICES .....   | 234        |

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, o desenvolvimento econômico mundial alicerçou-se em uma nova fase de acumulação capitalista que desafia ainda mais a possibilidade de um aproveitamento generalizado dos avanços alcançados pela produção coletiva da riqueza. A financeirização da economia trouxe barreiras difíceis de transpor, ao se verificar os impactos de uma crise econômica que se estende. Essa dificuldade está posta no cenário econômico internacional desde a crise financeira de 2008, cujo investimento maciço do Estado no setor privado pouco tem garantido os desejados efeitos de retorno ao crescimento e, menos ainda, a atenção às necessidades sociais das massas trabalhadoras.

As consequências econômicas e sociais geradas por essa crise estrutural do capitalismo tiveram desdobramentos particulares nos países centrais, supostamente desenvolvidos, e nos países periféricos, supostamente em desenvolvimento. Os rebatimentos, fortemente anunciados pela mídia nacional e internacional, foram avassaladores nos países centrais, visto que na passagem de 2015 para 2016 ainda é possível observar dificuldades econômicas, políticas e sociais para combater os impactos gerados por essa crise e retomar os índices anteriores. Além disso, nos últimos anos a situação se agrava devido aos conflitos políticos em regiões do Oriente Médio, que proporcionaram uma intensa migração aos países europeus, influenciando diretamente nas possibilidades de ultrapassar aquele quadro.

No Brasil, após a reeleição de Dilma Rousseff no final de 2014, já havia expectativas de que o ano de 2015 seria de recessão econômica. O que se instalou durante o ano foi mais do que uma recessão: a alta da inflação e a queda do Produto Interno Bruto (PIB), no de 2015, juntamente com um cenário de previsão ainda mais pessimista para o ano de 2016 deixa clara a crise econômica<sup>1</sup>, aliada a um quadro de crise política interna, sem precedentes na história recente do país. Os rebatimentos desse quadro ainda não estão suficientemente claros, mas, certamente, no plano econômico, requisitarão o aprofundamento de medidas de ajuste fiscal e estratégias de intervenções mais diretas no mercado<sup>2</sup>, submetendo essa requisição aos prejuízos na garantia de direitos sociais, incluindo os trabalhistas/previdenciários e os programas sociais implementados pelo governo. Essa saída é uma possibilidade real já anunciada pelo governo que tratou de deixar clara a necessidade das reformas trabalhistas e previdenciárias para reverter o cenário da crise em 2016.

---

<sup>1</sup> Conforme matéria veiculada pelo site G1, mercado aumenta previsão de queda do PIB para 3,62 % em 2015 (MERCADO... 2015).

<sup>2</sup> Banco Central libera ajuda a pequenos bancos, conforme matéria da Folha de São Paulo em dezembro de 2015 (CUCOLO, 2015).

Nesse cenário, à custa de um aumento gradativo e permanente do endividamento do Estado brasileiro, os três governos do Partido dos Trabalhadores tomaram iniciativas para aumentar o crescimento econômico com aumento dos financiamentos públicos. No âmbito das garantias sociais, proporcionaram o aumento do montante de recursos direcionados para o combate à pobreza, aqui operacionalizado pelo Programa Bolsa Família, programa de proteção socioassistencial focalizado e direcionado para famílias de baixa renda, que recebe grandes aportes de recursos, cujo aumento significativo nessa última década levou estudiosos a caracterizar o fenômeno como “assistencialização” das políticas sociais no país.

Esse amplo investimento nos programas de transferência de renda também se estende aos demais países da América Latina, que vem se consolidando na última década<sup>3</sup>. Direcionados para o combate à pobreza, são inúmeras as iniciativas desse setor alicerçadas por projetos econômicos direcionados ao suposto desenvolvimento e crescimento econômico, aperfeiçoadas com as mudanças econômicas e sociais, influenciadas, principalmente, pela crise estrutural do capital.

Nesse escopo, cabe destacar que essas iniciativas se localizam a partir do programa de reformas estruturais imposto para os países da América Latina<sup>4</sup> a partir da década de 1980 e, sobretudo, de 1990, por organismos internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), alicerçados pela Agência Regional das Nações Unidas, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Uma das fases de tais reformas continha a necessidade de implementação de medidas de diminuição da pobreza, que, inclusive, entraram no circuito de negociação entre esses organismos internacionais e os países do continente, adensadas pela necessidade de redução dos gastos no campo social e redimensionamento dos investimentos em programas ou políticas eficientes de combate à pobreza, capazes de atuar no foco da demanda.

É nesse contexto que surgem diretrizes e metodologias de trabalho através de documentos oficiais, primeiramente propostos pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, e, posteriormente, aderido e legitimado pelas agências de desenvolvimento do continente, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Esses documentos propunham diretrizes e a adesão de conceitos-

---

<sup>3</sup> Segundo dados da Cepal (2014), os Programas de Transferência de Renda estão presentes em quase todos os países da América Latina beneficiando aproximadamente 13% da população. Os recursos investidos equivalem a aproximadamente 0,3 do PIB da região.

<sup>4</sup> Nossa proposta sugere que esse conjunto de reformas implementadas na América Latina implicou em experiências distintas nos países do continente, tal como pretendemos aprofundar por meio deste estudo.

chave que promovessem *o desenvolvimento com equidade*, através da implementação de medidas de política social voltadas à pobreza extrema. Esses conceitos ou categorias foram incorporados como matrizes conceituais para orientar e estruturar os desenhos ou sistemas de proteção socioassistencial, parte das ações de proteção social não contributiva<sup>5</sup>.

O tema de que trata esta tese, portanto, versa sobre as matrizes categoriais que fundamentam a política socioassistencial, tomando as experiências contemporâneas de Brasil, Chile, Bolívia e Venezuela como base empírica. Nessa perspectiva, busca-se desvendar especialmente o significado da incorporação de algumas categorias na proteção socioassistencial, tal como *matricialidade sociofamiliar, capital social, vulnerabilidade e risco social*, referenciando a importância desses novos conceitos para que os indivíduos e famílias *logrem êxito no caminho da superação da pobreza*, conforme discurso oficial.

Parte-se da totalidade da realidade latino-americana, cuja conformação histórica e estrutural definiu caminhos políticos, econômicos e sociais semelhantes, principalmente até a conjuntura de fins da década de 1990, para a grande maioria dos países. A eleição desses quatro países para a pesquisa se justifica, porque os parâmetros para análise não são estruturalmente distintos, como seria com a inclusão de países que possuem, em sua história recente, outra conformação social e estrutural<sup>6</sup>. Dois deles, Brasil e Chile, por se destacarem no que se refere à notoriedade assumida na aplicação das orientações internacionais nas esferas econômica, social e política. O Chile, por ser o “laboratório neoliberal” na efetivação de medidas baseadas no modelo econômico desenvolvido por Milton Friedman, que já na década de 1970 começaram a ser implementadas. A inclusão do Brasil se justifica pelo solo histórico de onde partimos e por se dedicar, ao longo da década de 1990, a praticar as orientações dos organismos internacionais. Já a inclusão de Venezuela e Bolívia se justifica por esses países terem passado por mudanças políticas recentes, cuja justificativa se inscreve na tentativa de imprimir transformações democráticas e sociais e por potencializar a

---

<sup>5</sup> É necessário referenciar que quando tratamos de política social não contributiva referimo-nos a medidas de proteção social vinculadas ao atendimento dos mínimos sociais para a satisfação das necessidades básicas. Em termos gerais pressupõe proteção sem contribuição direta para o atendimento via serviços, programas, projetos ou benefícios sociais públicos. Neste estudo, utilizaremos a proteção socioassistencial e a política socioassistencial como integrantes da proteção social não contributiva. Ademais, política socioassistencial será considerada para denominar a política social que no Brasil é conhecida como de Assistência Social, neste estudo tidas como sinônimos. Registramos ciência de que no Brasil a política social não contributiva se expressa em programa de transferência de renda condicionada, na política de assistência social e inclui a política de saúde.

<sup>6</sup> Como por exemplo, Cuba, que na década de 1950 imprimiu uma ruptura com essa lógica estrutural dos países da América Latina. A partir daquele momento, Cuba foi protagonista de suas próprias transformações políticas e sociais, cuja inclusão nesse estudo nos dificultaria a criação de parâmetros de análise que envolvessem a realidade cubana no objeto desse estudo, além de que sua particularidade nos envolveria em tentar apreender a história daquele país e poderia criar objeto de análise paralelo.

participação da população, sugerindo, em seus discursos, romper com a lógica da dominação externa a que a maioria dos países do continente está submetida.

Sobre a escolha do objeto, este se justifica pela complexidade epistemológica que algumas matrizes comportam e a relevância que adquiriram, ao seu modo, no âmbito do novo marco conceitual e regulatório da proteção social não contributiva, no Brasil e no continente Latino-Americano. Essa complexidade epistemológica e a relevância política se manifestam a partir de três constatações: (i) relevância da assistência social nos últimos anos, tanto no Brasil quanto na América Latina; (ii) relevância que essas categorias adquiriram diante do redimensionamento do campo socioassistencial que as colocou no centro teórico-conceitual dessa política social — ensejando a apropriação de múltiplos significados e interpretações para essas categorias (categorias polissêmicas); (iii) a particularidade do campo socioassistencial que o torna permeável não somente ao surgimento, como adesão e reprodução dessas concepções dentro de sua operacionalização.

Ademais, a investigação proposta, no âmbito dos estudos e pesquisas acerca da particularidade latino-americana, tem o propósito de responder à urgente necessidade de refletir sobre as categorias teóricas que incidem diretamente sob tal continente, desvendando seu real sentido, considerando a necessidade de pensar horizontes categoriais de análise assentados na realidade concreta do continente e, assim, pensar as dificuldades e potencialidades em curso.

Os estudos e pesquisas desenvolvidos ao longo dos últimos anos<sup>7</sup> fazem concluir que o processo de precarização da proteção social, levado a cabo ao longo das décadas de 1980 e 1990, gerou não só a descaracterização das responsabilidades governamentais frente aos direitos sociais, mas também, e sutilmente, a reedição dos esquemas controladores junto aos grupos familiares, em substituição aos projetos coletivos de *transformação social que mobilizam e organizam as massas a partir de seus interesses mais fortes*. Ademais, constatou-se uma forte ênfase na dilatação da esfera privada — seja o mercado, seja a família — no processo de satisfação das necessidades básicas das massas espoliadas no continente.

No campo específico da proteção socioassistencial, muitas medidas neoconservadoras e coercitivas foram implementadas, numa resposta que se mostra estéril às reais problemáticas sociais, no que foram desvinculadas dos campos social e econômico da sociedade de classes, e transpostas exclusivamente ao âmbito privado e suas fontes ‘naturais’, a família, a

---

<sup>7</sup> Conforme referenciado, no escopo das pesquisas: “Família e Participação Popular: Antinomias dos Modelos de Proteção Social na América Latina” e “O Sistema Único de Assistência Social em Santa Catarina: o desenho da proteção social básica em perspectiva”, desenvolvida no âmbito do OLA/IELA/UFSC e coordenado pela Prof. Dra. Beatriz Paiva.

comunidade, os indivíduos, as Organizações Não Governamentais e, na ausência desses, aos serviços sociais públicos.

Nesse sentido, havendo um vínculo genético entre o Serviço Social e as políticas sociais, dado pelo lugar que essa profissão ocupa na divisão sociotécnica do trabalho na sociedade capitalista em tempos de capital financeiro<sup>8</sup>, importa enfatizar a pertinência deste estudo, já que se pretende inquirir sobre o conteúdo político-ideológico das matrizes que orientam a política socioassistencial na América Latina.

O objetivo central aqui proposto é de **analisar a incorporação das categorias que fundamentam a política socioassistencial no Brasil, Chile, Bolívia e Venezuela, tendo em vista problematizar seu vínculo ídeo-teórico a partir do combate à pobreza e retomar o debate sobre a necessária elaboração de uma proteção social que atente para a particularidade do desenvolvimento capitalista na região a partir da superexploração da força de trabalho, e que porte a potência e a estatura que a América Latina exige.**

Esse objetivo se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

- Analisar as matrizes categoriais que fundamentam a política socioassistencial nos sistemas de proteção brasileiro, chileno, boliviano e venezuelano, a partir de estudo ídeo-teórico sobre as matrizes principais;
- Compreender os condicionantes econômicos, sociais, políticos e ideoculturais que conformam as referências para o que se denomina *enfrentamento à pobreza* na América Latina;
- Identificar, através de um estudo documental, de que forma as matrizes *sociofamiliar, capital social e vulnerabilidade e risco social* foram incorporadas à política socioassistencial nesses países;
- Problematizar as concepções ídeo-teóricas que tais categorias portam a partir da decadência ideológica pós 1848 e da crise teórica na América Latina a partir dos anos 1970, compreendendo a produção teórica latino-americana nesse contexto;
- Analisar se as tendências de desenvolvimento econômico, político e social latino-americanas à luz dos pressupostos teóricos que elucidam sua particularidade dependente a partir da superexploração do trabalho e a consequente originalidade de uma proteção social que o continente requer.

---

<sup>8</sup> Cf. Iamamoto (2009).

Ainda, sendo o assistente social o profissional que trabalha principalmente na execução terminal de políticas sociais<sup>9</sup> públicas ou privadas — cuja vinculação com a chamada *sociedade civil* e o mercado tem aumentado consideravelmente nos últimos anos —, parte-se do pressuposto de que o espaço sócio-ocupacional do Serviço Social, tanto no escopo das políticas socioassistenciais, quanto nos diversos mecanismos de intervenção na realidade social em que atua em resposta, tanto às refrações da questão social em suas expressões de desigualdade social, quanto, e principalmente, às lutas organizadas das massas, está a exigir análises densas das matrizes teórico-metodológicas que estruturam e orientem as políticas sociais.

No campo específico da política socioassistencial pública, como sinalizado em estudos preliminares, importa destacar que como a *família* contraiu a condição de matriz das políticas socioassistenciais no continente, o chamado *capital social* aparece como principal estratégia para mobilizar os recursos disponíveis aos indivíduos e comunidades no processo de criação de redes cujo objetivo é possibilitar o *protagonismo desses chamados ‘atores sociais’* — instaurador de um novo sujeito que não é nem o indivíduo nem a classe social. Contudo, agora responsável pela satisfação das necessidades básicas, para além das requisições afetivas tradicionais e à revelia das conquistas políticas que impuseram a agenda dos direitos coletivos ao Estado capitalista. Essas são as razões de ordem teórica que justificam a relevância de se desvendar o real significado dessas matrizes na tradução do direito socioassistencial em política pública no continente.

Assim, esta tese defende que a incorporação de algumas categorias para referenciar a política socioassistencial no continente Latino-Americano, a exemplo de *matricialidade sociofamiliar, capital social, vulnerabilidade e risco social* — e a interconexão dessas com outras que surgiram no decorrer desta pesquisa — ocultam o vínculo de classe da política socioassistencial pública no processo contraditório de reprodução das relações sociais, o que tem contribuído para que a assistência social seja aprisionada a uma esfera periférica ou residual, em decorrência das estratégias usuais de mistificação das desigualdades e do ocultamento de suas causas, com pouca efetividade no enfrentamento ao conjunto das

---

<sup>9</sup> “Estas [as políticas sociais] ademais de suas medulares dimensões políticas, se constituem também como conjuntos de procedimentos técnico-operativos; requerem, portanto, agentes técnicos em dois planos: o da sua formulação e o da sua implementação. Neste último, em que a natureza da prática técnica é essencialmente *executiva*, põe-se a demanda de atores da mais variada ordem, entre os quais aqueles que se alocam prioritariamente no patamar terminal da ação executiva — o ponto em que os diversos vulnerabilizados pelas sequelas e refrações da ‘questão social’ recebem a direta e imediata resposta articulada nas políticas sociais setoriais. Neste âmbito está posto o mercado de trabalho para o assistente social: *ele é investido como um dos agentes executores das políticas sociais*” (NETTO, 2006, 74).

respostas às necessidades básicas dos sujeitos, diante das múltiplas e renovadas expressões da questão social na cena contemporânea.

Ademais, ao longo deste trabalho o intuito foi de retomar a inscrição do direito socioassistencial no projeto de satisfação das necessidades básicas dos sujeitos a partir da superexploração do trabalho, confrontando a tendência corrente de moralização da pobreza, subalternização dos sujeitos que acessam a rede pública de assistência social. Além disso, o ocultamento da dimensão política e ideológica do acesso aos direitos sociais relativos à sua identificação com a luta das massas pelo acesso ao excedente coletivamente construído pela classe trabalhadora, com a particularidade da inserção da América Latina no circuito mundial de acumulação capitalista.

Nesse sentido, este estudo vem ao encontro do aprofundamento dos pressupostos analíticos versados anteriormente, haja vista a necessidade de compreender as debilidades e possibilidades dos projetos em curso em países do continente e também discorrer sobre as tendências dos sistemas de proteção socioassistencial no conjunto do continente Latino-Americano, considerando a conjuntura como solo fértil a análises teórico-políticas necessárias à apreensão crítica da realidade concreta — premissa fundamental à intervenção profissional do Serviço Social.

Na contramão dessa perspectiva transfigurada, cabe ressaltar que os estudos e pesquisas desenvolvidas levam a acreditar que é fundamental pensar a política socioassistencial pela perspectiva da luta de classes. Ou seja, como produto das lutas das massas pela satisfação de suas necessidades e garantia de seus direitos.

A escolha das categorias seguiu uma longa trajetória de maturação. A complexidade do objeto que se queria abordar, ou seja, tratar daquelas categorias que fundamentam a política socioassistencial nesses países da América Latina nos conduziram a uma lista de categorias possíveis a partir dos estudos desenvolvidos nos últimos oito anos sobre a temática. A lista inicial continha pelo menos cinco categorias que eram julgadas necessárias: capital social, empoderamento, vulnerabilidade e risco social, desenvolvimento com equidade, além do eixo organizativo a partir da matriz sociofamiliar. No decorrer dos estudos, para atender aos requisitos das disciplinas obrigatórias e optativas do doutorado e das discussões com a professora orientadora, percebeu-se que atender ao rol de categorias que os documentos e as legislações possibilitavam estava comprometido, dado que, certamente, encontrar-se-iam, além dessas, outras categorias importantes para desvendar o conteúdo ídeo-teórico da política socioassistencial orientada pelos órgãos de financiamento internacional.

A saída inicial, visto que não se tinha como evitar o surgimento de novas categorias ao longo da pesquisa e da coleta de dados, foi optar, de acordo com os estudos e as experiências de pesquisa, por aquelas que mais expressam vinculação com a proteção socioassistencial e que mais carregam um significado ideológico em sua aplicação. Chegou-se, então, às categorias aqui escolhidas: capital social, vulnerabilidade e risco social e matriz sociofamiliar, ainda reconhecendo novas possibilidades a partir da coleta dos dados<sup>10</sup>.

Com o apoio de Dieterich (1999), foi explicitada a importância de a atividade de pesquisa estar relacionada com o solo histórico que a engendrou, sendo, neste caso, a América Latina: “A atividade científica não é realizada em um espaço idílico do espírito, mas dentro de sociedades hierárquicas, onde regem relações de dominação e de exploração” (DIETERICH, 1999, p. 14). Ressalta-se que a realidade que se necessita desvendar compreende, em sua historicidade e contradição, elementos que expressam condições específicas do continente. “Esta dependência neocolonial determina não somente as questões econômicas e políticas de nossa vida, mas também as científicas e culturais” (DIETERICH, 1999, p. 14).

Isso nos responsabiliza ainda mais, pois a atividade científica tem resultados e consequências para além das paredes dos núcleos de pesquisas e laboratórios em que é gestada.

O trabalho científico deve ser realizado com consciência histórica e um compromisso ético, tal como ensinaram os próceres de nossa história. A educação forma o ser humano moral, dizia corretamente Simón Bolívar, insigne Libertador das Américas e propagandista da América Latina como *Pátria Grande* para todos os cidadãos das repúblicas particulares; enquanto o herói José Martí predicou com o exemplo sua sentença de que somente o conhecimento permitiria a emancipação de *Nossa América* (DIETERICH, 1999, p. 16).

O trabalho científico exige seriedade, rigor e responsabilidade, mas sem se esquecer das possibilidades que a pesquisa guarda para a transformação da realidade e para transformar a expectativa do novo em melhora efetiva nas condições de vida das massas latino-americanas.

Para isso, explicitou-se ainda um esclarecimento deveras importante para um trabalho que se propõe a estudar a particularidade da América Latina e da proteção socioassistencial, que se trabalhará de forma mais demorada no início do capítulo III deste trabalho. Partiu-se dos pressupostos teóricos e metodológicos sobre o capitalismo, formulados por Marx, que

---

<sup>10</sup> Registramos aqui certa dificuldade durante a fase da pesquisa, visto que os documentos são extensos e, alguns deles, tratam sobre temas mais amplos e cujas ações de política social são uma parte de seu conteúdo. Registramos então que nosso foco e interesse se deu pelo direcionamento ao conteúdo sobre as políticas sociais e redução da pobreza.

tratou de estruturar as leis tendenciais do sistema e, portanto, que se aplicam às distintas épocas e aos distintos lugares. Ao trabalhar a particularidade do funcionamento do capitalismo na América Latina, admite-se que ele possui manifestações históricas e conjunturais de acordo com o próprio desenvolvimento do sistema nas diferentes épocas e lugares. Portanto, essas leis também servem para compreender a América Latina, mas há especificidades, só que em outros níveis de abstração. Não se trata de criar outras categorias abstratas ou concretas no mesmo nível que essas leis gerais que explicam o capitalismo em geral, pois estas são as mesmas aqui, tratando de compreender e analisar as manifestações que essas leis demonstram em particularidades históricas distintas. Por isso, defende-se a necessidade de compreender e de localizar o objeto de pesquisa no solo histórico que o engendra.

Resgatando o objeto deste trabalho, as questões que nortearam sua elaboração são: a) quais as matrizes categoriais que fundamentam a política socioassistencial nos sistemas de proteção brasileiro, chileno, boliviano e venezuelano?; b) quais os condicionantes de ordem econômica, social e política que conformam as referências do que se denomina enfrentamento à pobreza no Brasil, Chile, Bolívia e Venezuela?; c) como as matrizes sociofamiliar, capital social e vulnerabilidade e risco social foram incorporadas à política socioassistencial nesses países? de que forma?; d) que concepções ídeo-teóricas e políticas essas categorias portam?; e) considerando os pressupostos teóricos, quais as particularidades que a proteção socioassistencial na América Latina precisa atender?

O método materialista dialético de abordagem do fenômeno a ser estudado ancora estes estudos, que partem da realidade concreta. Elegeu-se esse método porque se compreende que para o desenvolvimento dessa análise não se pode remeter a um conjunto de leis fixas, imutáveis, fatais e mecânicas, que supostamente determinam os sujeitos sociais no curso do desenvolvimento das forças produtivas. Ao contrário, o método não se reduz a um termo formal, e compreende as transformações históricas para apreensão do objeto de análise e de sua totalidade e pretende explica-lo à luz de suas contradições e desencadear processos transformadores a partir do seu desvendamento.

Dessa forma, o estudo empírico se deteve ao âmbito dos documentos pertinentes às políticas públicas de proteção socioassistencial nesses países, bem como no escopo dos documentos dos organismos multilaterais que influenciam poderosamente sobre o desenho das políticas sociais no continente Latino-Americano a partir da década de 1980, e com maior ênfase nos anos 1990 e 2000. Buscar-se-á, ainda, através de estudo bibliográfico, investigar na produção teórica as bases conceituais e metodológicas que sustentam a utilização dessas

categorias pelos documentos desses organismos oficiais e sua posterior incorporação aos desenhos das políticas socioassistenciais nesses países.

Para tanto, após essa introdução, o capítulo II será direcionado à análise do Estado e da política social na América Latina, buscando-se analisar sua particularidade na região, diante da formação sócio-histórica desenvolvida nesses séculos, cuja síntese colocou especial atuação diante da inserção dependente no cenário econômico internacional e das características sociais e políticas que isso ocasionou. Nessa seção, também foi desenvolvida uma análise sobre a necessária política de assistência social diante de nossa particular formação e consolida a base teórica de onde partimos.

Após essa delimitação teórica, no capítulo III adentra-se nos dados da pesquisa. O item inicial explica metodologicamente esta pesquisa, além de deter-se um pouco mais sobre o método e os procedimentos metodológicos utilizados. Ainda nessa seção, apresenta-se uma breve conjuntura dos países da pesquisa e, em seguida, apresentam-se os dados das legislações da proteção socioassistencial encontrados, levando-se em consideração as categorias da pesquisa.

No capítulo IV, complementa-se a apresentação dos dados da pesquisa, detendo-se, então, aos dados dos documentos dos organismos internacionais, com abordagem das categorias que mais aparecem ao se tratar da proteção social e combate à pobreza, referindo-se a sete documentos do Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Debruçando-se sobre os documentos, perceberam-se diretrizes não somente para a proteção socioassistencial, mas também para outras áreas de políticas sociais e políticas públicas, num complexo enredado de conceitos e concepções que atingem todas as esferas da vida social. Ainda nessa seção, elucida-se a produção teórica que explica tais categorias, buscando em algumas obras os conceitos que explicam a concepção ídeo-teórica dessas categorias, incluindo os significados que portam. Ricas ideias que falam de outro lugar.

Finalmente, o capítulo V dedica-se à análise dos dados desta pesquisa. Inicia-se pela produção das ciências sociais pós 1848, caracterizada pela decadência ideológica e a miséria da razão para, em seguida, apresentar como se desenvolveu a crise teórica nas ciências sociais da América Latina. Tais análises auxiliam na compreensão de como o cenário dos anos 1980 e 1990 encontraram terreno fértil para o desenvolvimento e a disseminação de ideais teóricos alheios à realidade do continente.

Ainda no capítulo V foi desenvolvida uma análise sobre essas categorias a partir do seu projeto político e ideológico — do neoliberalismo e do social-liberalismo — para, em

seguida, a partir da crítica da proteção ao trabalho, desenvolver-se a análise sobre a necessária proteção social na América Latina, atrelada à condição do capitalismo dependente nos marcos da superexploração do trabalho e da particularidade histórica que nos expressa. Ou seja, a necessária centralidade que a assistência social deve ter na América Latina.

Essas análises são imprescindíveis para reforçar o necessário desvendamento dessas categoriais e elucidar a potência que a política social possui nessa latitude. Conforme se percebeu com o percurso teórico utilizado para a análise dessas categorias, houve dois traços fundamentais que caracterizam a proteção social na região: por um lado, a adesão às categorias dos documentos oficiais dos organismos internacionais, com suas já explícitas concepções ídeo-teóricas e que levaram a processos de moralização da pobreza com forte cariz conservador sob seus significados e ações; por outro lado, em determinados momentos, a adesão de categoriais e conceitos utilizados na proteção social ao trabalho dos países centrais, fruto de suas experiências com as políticas de caráter keynesianas dos anos 1950, 1960 e 1970, já em crise, mas que se acreditava que poderiam ser utilizadas aqui. Como será visto no capítulo V, ambas as formas de adesão categorial proporcionaram nada mais do que ricas experiências de manutenção da condição de países dependentes e perpetuação das espúrias condições sociais que a superexploração do trabalho ocasionou. Além disso, a exclusão das massas latino-americanas de um projeto de proteção social assentado em suas necessidades.

Tudo isso não se desenvolveu na esfera econômica, política e social, somente. Desenvolveu-se ao longo deste estudo, principalmente no capítulo V, o que acredita-se que coadjuvou em igual importância para as adesões acima referidas e que, muitas vezes, é esquecido nas análises sobre o tema: o respaldo teórico e ideológico da produção teórica e intelectual da América Latina, fruto das transformações que ocorreram no continente a partir da massificação das ditaduras militares e sua tradicional repressão às produções teóricas críticas, mais ainda se vinculadas às ideias marxistas. Essa crise teórica, conforme denominada por Osorio (1993), foi imprescindível para o movimento que se desenhou ao longo dos anos 1980, 1990 e início dos anos 2000, de grande exaltação às teorias formuladas nos países centrais em prejuízo de tentativas autênticas a serem realizadas por aqui.

Nesse caminho, nossas conclusões apontam que esse processo incidiu diretamente para enfraquecer a luta dos povos latino-americanos pela construção de outra sociedade, de forma que as massas não puderam contar com uma proteção social que garantisse atenção às necessidades sociais ou, mesmo, qualquer acesso à riqueza socialmente produzida. Pelo contrário, na proteção socioassistencial, capaz de acessar essa grande massa de trabalhadores

latino-americanos, a incorporação de categorias ídeo-teóricas e políticas elaboradas, alheias à complexidade de sua realidade e de sua história, construíram um denso campo que colaborou para enfraquecer as possibilidades de tensionamento no campo da disputa política e do protagonismo dessas massas em seus processos de conquista por melhores condições de vida e pela transformação da sociedade.

É importante referenciar que para a escolha da temática proposta foi de grande relevância a inserção na Pesquisa “Família e Participação Popular: Antinomias dos modelos de Proteção Social na América Latina”, coordenada pela Profa. Dra. Beatriz Paiva, no Instituto de Estudos Latino-Americanos (IELA) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no qual foi realizado um estudo comparado das políticas de proteção social, com ênfase na proteção socioassistencial em quatro países: Brasil, Chile, Venezuela e Cuba. A participação em outra pesquisa durante os anos de 2011 e 2012, qual seja, “O SUAS em Santa Catarina: o desenho da proteção social básica em perspectiva”, também realizada naquela instituição, consolidou esse tema e objeto de pesquisa.

A manutenção do projeto inicial e o interesse em aprofundar as reflexões sobre essa temática, agora desenvolvida em forma de tese de doutoramento, teve o especial apoio da Professora Orientadora Dra. Berenice Rojas Couto e fundamental contribuição do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). A inserção na linha de pesquisa Serviço Social e Políticas Sociais e no Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social (NEPES) foi determinante para aprofundamento teórico e importantes discussões que contribuíram para esta tese. A garantia das condições materiais foi proporcionada pela bolsa de estudos e pelo auxílio taxa de bancada do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), durante os três anos iniciais, e apoio da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal Docente (Capes), no ano final.

## 2 ESTADO E POLÍTICA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

As políticas sociais e econômicas de governo dos últimos anos colaboraram para uma grande visibilidade da política de assistência social no cenário brasileiro e latino-americano, mais ainda se forem considerados os programas de transferência de renda que, economicamente, são indispensáveis à política governamental atual e, academicamente, ganharam lugar central no debate sobre a economia, a política, a proteção social e as transformações das relações sociais locais, além dos impactos sobre o mercado de trabalho e sobre a redução da pobreza extrema.

A tensa e tênue linha que separa, ou não, a existência ou mesmo a contribuição dessa política atual para o apassivamento da luta de classes e manutenção das estruturas políticas e econômicas capitalistas atuais não diminui a notoriedade que essa política obteve. Mas contribuiu para clarear sua particularidade dentro das políticas sociais e sobre o campo de proteção que ela compreende. Mais ainda, a notoriedade assumida pode contribuir para contemplar o complexo e histórico enraizamento dessa política com a questão social, combater as velhas resistências em transformar a proteção ao pobre em direito social, além de atuar para deslocar a proteção da política de assistência para além dos incapacitados física e intelectualmente para o trabalho, mas em abranger a massa de trabalhadores superexplorados do continente latino-americano.

É sobre esse debate que vamos nos aprofundar nesse capítulo, ou seja, que a proteção social constitui um conjunto de ações de políticas sociais cuja divisão compreende, entre outras políticas, a política de assistência social. E, ainda, que o caráter específico de suas ações, para além de operar o direito à renda, atende a um público determinado, cujas demais políticas sociais têm maior dificuldade de alcançar.

Além dessa discussão, a política de assistência social possui uma particularidade que a encerra diante da atenção das necessidades básicas da população. Por isso, requer contemplar mais do que demandas relacionadas ao direito à renda, apesar de este estar incluso. O atendimento às necessidades básicas, ultrapassando a atenção aos mínimos sociais, é demanda estrutural e histórica de uma parcela significativa da população: aqueles submetidos às privações do acesso aos direitos básicos, como saúde, educação, moradia e perspectiva de vida.

Antes desse debate, faz-se um resgate da perspectiva de política social que é aqui defendida, ou seja, aquela ancorada na perspectiva de análise que considera a particularidade latino-americana e sua conformação histórica e estrutural. Se o debate sobre a gênese da

política social e da política de assistência social teve amplo tratamento pelo serviço social brasileiro, acredita-se que, sob essa perspectiva, ainda se possa contribuir para sua análise.

## **2.1 Estado e Política Social na América Latina**

Os estudos e pesquisas desenvolvidos, na última década, sobre a temática da política social e suas configurações no continente latino-americano, somados ainda à ênfase na política de assistência social, levaram a uma análise sobre a natureza e as características do Estado no continente, já que é sob sua primazia que são operadas as políticas sociais. Compreender as características específicas que esse movimento da luta de classes e da captura do Estado aos interesses da classe dominante assume no continente latino-americano, que se expressa na sua peculiar condição do Estado nessas redondezas, torna-se preponderante para tecer as particularidades que assume a política social na América Latina.

A partir de estudos e análises já realizados<sup>11</sup>, afirma-se que alguns determinantes históricos são reproduzidos de forma equivalente em todo o continente. Nesses determinantes, considera-se fundamental abordar a forma com que a América Latina ingressou no circuito mundial da acumulação capitalista como um dos grandes pilares que condiciona o desenvolvimento posterior da região e que determina a dinâmica do Estado no continente.

O primeiro traço comum é a maneira como a América Latina ingressou no circuito de acumulação de capital em escala global, desde sua etapa embrionária, e sua perpetuação através de formas mais complexas de dominação após a independência, que se estende até a contemporaneidade. A perspectiva da gênese deste processo é localizada, segundo Fernandes (1973), desde a inserção dos países latino-americanos no mercado mundial, a partir das grandes navegações que chegaram à América Latina, até o aparecimento das grandes empresas corporativas europeias na região. Localizadas nos ramos comercial, financeiro e de serviços, mas principalmente no âmbito da indústria, trouxeram para o continente um novo padrão de organização do trabalho e de relações sociais representantes do capitalismo monopolista. Essas empresas encontraram na América Latina condições para se instalarem e apoio das elites locais para se fixarem em nome do desenvolvimento e para propor uma nova dinâmica para as relações sociais e para a economia local.

---

<sup>11</sup> Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, intitulada “A Política de Assistência Social no Brasil e no Chile: o binômio da focalização x universalização” e artigo publicado na Revista Ser Social em conjunto com Beatriz Paiva e Mirella Rocha intitulado “Política Social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência”.

Essa nova forma de dominação através da instalação das grandes corporações apresenta, segundo Fernandes (1973), um controle externo semelhante àquele vivenciado no sistema colonial, já que “organiza a dominação externa a partir de dentro e em todos os níveis da ordem social” (FERNANDES, 1973, p. 18), controlando, inclusive, as instâncias financeiras e de capital e, principalmente, a política nacional. A partir dessa inserção na escala de produção e acumulação internacional, todos os âmbitos da vida social são influenciados e controlados pelos interesses externos.

Esse processo revela que a economia latino-americana se insere na dinâmica da economia capitalista internacional, porém com traços dependentes.

Trata-se de uma economia de mercado capitalista constituída para operar, estrutural e dinamicamente: como uma entidade especializada, no nível da integração do mercado capitalista mundial; como uma entidade subsidiária e dependente, no nível das aplicações reprodutivas do excedente econômico das sociedades desenvolvidas; e como uma entidade tributária, no nível do ciclo de apropriação capitalista internacional, no qual ela aparece como uma fonte de incrementação ou de multiplicação do excedente econômico das economias capitalistas hegemônicas (FERNANDES, 2008, p. 36-37).

Para o autor, os países caracterizados pela condição de dependência se veem integrados nessa dinâmica internacional da economia de mercado, com perdas constantes de seu excedente econômico, cujo crescimento está condicionado ao aprofundamento da condição de dependência.

Caio Prado Jr. (2008) também analisa que a expansão marítima dos países da Europa, depois do século XV, se origina de empresas comerciais levadas a efeito pelos navegadores daqueles países, sendo o descobrimento e colonização da América capítulos importantes do processo. Desse modo, para o autor, todos os grandes acontecimentos desta era, que se convencionou chamar dos “descobrimentos”, articulam-se num conjunto que não é senão um capítulo da história do comércio europeu.

Tudo que se passa são incidentes da imensa empresa comercial a que se dedicam os países da Europa a partir do século XV, e que lhes alargará o horizonte pelo Oceano afora. Não têm outro caráter a exploração da costa africana e o descobrimento e colonização das Ilhas pelos portugueses, o roteiro das Índias, o descobrimento da América, a exploração e ocupação de seus vários setores. É este último o capítulo que mais nos interessa aqui, mas não será, em sua essência, diferente dos outros. É sempre como traficantes que os vários povos da Europa abordarão cada uma daquelas empresas que lhes proporcionarão sua iniciativa, seus esforços, o acaso e as circunstâncias do momento em que se achavam (PRADO JR., 2008, p. 20-21).

Assim, os portugueses traficarão na costa africana com marfim, ouro, escravos. Na Índia, buscarão especiarias. Para concorrer de forma igual com os portugueses, os espanhóis,

os ingleses, os franceses e demais procurarão outro caminho para o oriente, trajeto que os levará para a América.

O sentido da colonização na América, para Caio Prado Jr., é o de colônias destinadas a fornecerem ao comércio europeu alguns gêneros tropicais ou minerais de grande importância. Com isso, as economias começarão a se desenvolver subordinadas a esse fim, ou seja, organizando-se e funcionando para produzir e exportar aqueles gêneros. Sobre a economia brasileira, o autor argumentará que “tudo o mais que nela existe, e que é, aliás, de pouca monta será subsidiário e destinado unicamente a amparar e tornar possível a realização daquele fim essencial” (PRADO JR, 2008, p. 117).

Acerca da relação entre economias centrais e periféricas, Samir Amin (1975) destaca as transferências de valor que, para o autor, constituem a essência da acumulação em escala mundial. Cada vez que o modo de produção capitalista subordina sociedades que vivem sob modos de produção pré-capitalistas, são produzidas transferências de valor dos últimos para os primeiros, de acordo com mecanismos de acumulação primitiva. São formas renovadas e persistentes de acumulação primitiva em benefício dos países centrais, pois são mecanismos que não se referem apenas ao que o autor denomina de pré-história do capitalismo, como também continuam a ocorrer na fase atual do sistema (AMIN, 1975).

Essa pré-história que se prolonga, contudo, muda sua forma: suas aparências remetem a sucessivos modos de especialização internacional entre o centro e a periferia, revelando alguns marcos temporais que são imprescindíveis para se considerar nas análises sobre o desenvolvimento capitalista.

O primeiro marco histórico ou etapa de desenvolvimento do capitalismo que baliza a relação entre centro e periferia está localizado no período de constituição do capitalismo, ou seja, desde sua forma mercantil até a revolução industrial do século XVIII e XIX. As relações construídas nesse período se revelarão essenciais para a gênese do sistema de acumulação, visto que, nos países centrais, das relações comerciais internas, grande parte expressa a redistribuição de produtos oriundos dos países periféricos. Esses produtos impulsionam o mercado interno dos países centrais e são garantidos pelo envio deliberado por meio de troca simples, pilhagem e produção própria para esse fim, baseado em metais preciosos, produtos de luxo e produção de açúcar. O segundo marco que o autor destaca se expressa no período de expansão do modo de produção capitalista desencadeado pela revolução industrial, considerado o período clássico em que esse sistema está suficientemente formado. As relações do centro com a periferia, nesse marco, modificam-se para a exportação de produtos manufaturados para a periferia e importa daqui produtos agrícolas, como trigo, carne e

algodão. Nesse período, também se renovam as relações entre os próprios países de centro, visto que alguns deles não acompanham o desenvolvimento e o intercâmbio de produtos manufaturados que marcam a relação dos países do centro entre si. No entanto, até esse momento não havia intercâmbio de capitais, somente a relação de troca de produtos manufaturados ou primários. O terceiro marco do desenvolvimento capitalista expressa o período imperialista dos monopólios, que se inicia no final do século XIX e vai revelar uma característica determinante dessa nova fase: a exportação de capitais que impulsionará a exportação de mercadorias da periferia para o centro.

Sobre o início desse processo, Amim (1975) destaca:

Las relaciones entre el centro en formación (Europa occidental) y la periferia nueva que se constituye durante la época mercantilista, son esenciales en la génesis del capitalismo. Las relaciones comerciales de esta época son cuantitativa y cualitativamente un elemento fundamental del sistema capitalista en formación. El comercio internacional entre Europa occidental, por un lado y el Nuevo Mundo, y las sucursales orientales y africanas por el otro, constituye por lo tanto lo esencial – cuantitativamente – de los intercambios mundiales. En el centro una gran parte de los intercambios internos, consiste en operaciones de redistribución de los productos que proceden de la periferia: como por ejemplo el papel que cumplió primero Italia (especialmente Venecia) y que luego cumplieron las ciudades de la Hansa a fines de la Edad media, y luego España y Portugal a fines del siglo XVI, y finalmente Holanda e Inglaterra a partir del siglo XVII (AMIN, 1975, p. 56-57)<sup>12</sup>.

Ruy Mauro Marini contribuiu decisivamente para desvendar a relação econômica que os países latino-americanos estabeleceram com os países centrais desde sua inserção no mercado mundial e, mais do que isso, dedicou-se a desvendar as especificidades do modo de produção e acumulação capitalista dependente. Para o autor, a expansão comercial que a Europa promoveu a partir do século XIX, com o avanço do capitalismo nos países europeus, é o grande motivo pelo qual a América Latina foi inserida nesse mercado internacional. Em princípio, como produtora do que ele chama de materiais preciosos e gêneros exóticos, contribuiu para o desenvolvimento do capital bancário e abriu o caminho para a grande indústria. Conforme o autor, a revolução industrial na Europa corresponde com a independência política da maioria dos países latino-americanos, o que propiciou a primeira

---

<sup>12</sup> “As relações entre o centro em formação (Europa ocidental) e a nova periferia que se constituem à época mercantilista são essencialmente a gênese do capitalismo. As relações comerciais desta época são quantitativa e qualitativamente um elemento fundamental do sistema capitalista em formação. O comércio internacional entre a Europa ocidental por um lado e o novo mundo, as filiais orientais e africanas do outro, constituem, portanto, o essencial – quantitativamente – das trocas mundiais. No centro uma grande parte das trocas internas consiste em operações de redistribuição dos produtos que procedem da periferia: como, por exemplo, o papel que cumpriu primeiro a Itália (especialmente Veneza) e que depois cumpriram as cidades da Aliança Hanseática no final da Idade Média, e depois Espanha e Portugal no final do século XVI, e finalmente, Holanda e Inglaterra a partir do século XVII (AMIN, 1975, p. 56-57, tradução nossa).

forma de troca desigual entre os países periféricos com as nações europeias, principalmente no início, com a Inglaterra, que corresponde à troca de bens primários por bens manufaturados (MARINI, 2005a).

Nesse ponto da análise, o autor recorda a fundamental importância da América Latina na consolidação do capitalismo mundial, por produzir gêneros agrícolas e matérias-primas a preços baixos e também ofertar mão de obra apta à atividade industrial. A partir daí, explica os termos das trocas desfavoráveis entre os países centrais e os periféricos, ou seja, a troca desigual: no bojo da lógica capitalista da reprodução ampliada, resta aos países latino-americanos exportarem produtos primários — cujos preços tendem a cair em relação aos produtos industrializados — e importarem tecnologias, equipamentos e maquinarias, que são de custo indiscutivelmente maior, considerando também o monopólio dos países centrais na produção desses produtos, o que lhes permite vendê-los em um preço mais elevado (MARINI, 2005a).

A discussão sobre o intercâmbio desigual gerou um rico debate teórico entre os anos 1950 e início dos anos 1970. Esse debate que surge em torno do conceito de crescimento ou desenvolvimento, com a publicação pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), em 1950, chamada Relatório Econômico da América Latina de 1949. Essa publicação teve grande repercussão no meio acadêmico e político e partia da incorporação da economia política clássica de formação keynesiana, mas com a tentativa de diálogo com o marxismo. Essa agência tinha como propósito difundir a teoria do desenvolvimento que surgiu após o final da Segunda Guerra, nos Estados Unidos e Europa. A ideia era dar respostas às inquietações de nações que percebiam as desigualdades sociais ocasionadas pelas relações econômicas internacionais.

A teoria do desenvolvimento tratará, pois, de precisar o conceito de crescimento ou desenvolvimento econômico, partindo da ideia de que ele corresponde ao desdobramento do aparelho produtivo, em função da conhecida classificação deste em três setores: primário, secundário e terciário. A fim de explicar porque são os países avançados aqueles em que esse desdobramento ganha plena expressão, a teoria toma o processo de desenvolvimento econômico que neles ocorreu como um fenômeno de ordem geral e a posição que eles ocupam como um estágio superior, colocado no extremo de um *continuum* evolutivo. As diferentes economias que integram o sistema internacional se encontrariam em fases distintas desse processo e apresentariam, pois, distintos graus da escala do desenvolvimento (MARINI, 1992, p. 71).

Esse debate girava em torno da compreensão da teoria do desenvolvimento de que o subdesenvolvimento das economias latino-americanas era um estágio do desenvolvimento do

capitalismo (o pré-industrial), que funcionaria a partir de uma lógica evolutiva cujo horizonte seria alcançado se as economias andassem no rumo certo, conforme as palavras do autor:

O elemento central da teoria do desenvolvimento é a ideia do desenvolvimento como um *continuum* e do subdesenvolvimento como uma etapa prévia ao desenvolvimento pleno, que seria assim acessível a todos os países que se esforçassem por reunir as condições adequadas para isso (MARINI, 1992, p. 72).

Vale salientar que a CEPAL consistia numa agência criada para a difusão da teoria do desenvolvimento, criada como parte de uma estratégia da Organização das Nações Unidas (ONU), que criou comissões econômicas em diversas regiões do mundo para estudar os problemas econômicos regionais e, nesse passo, elaborar propostas de políticas para seu desenvolvimento. No entanto, tais elaborações operavam por difundir uma teoria do desenvolvimento, “no contexto da política de domesticação ideológica que as pressões do que viria chamar-se de Terceiro Mundo passaram a exigir” (MARINI, 1992, p. 74).

Para Marini (1992), o que a proposta cepalina contém é um atrelamento das ideias de desenvolvimento da burguesia industrial latino-americana, que — tensionada pelas lutas sociais e políticas aqui ocorridas, e devido às relações com a economia internacional — fará com que introduzam modificações à teoria do desenvolvimento vinda dos grandes centros, elaborando uma proposta original para compreender o desenvolvimento da região.

Ainda para Marini (1992), no plano teórico a instituição deu sua contribuição para despertar a apreensão crítica sobre a relação comercial com os países centrais. Nas discussões inauguradas pelo grupo, eles partem do princípio das vantagens comparativas, concepção na qual cada país se especializa em produzir determinados bens que lhes proporcionem vantagens por meio de maiores índices de produtividade e melhores condições de competição, resultando em benefício para todos os participantes. A defesa da CEPAL compreende que essa relação passa a registrar mudanças a partir da década de 1870, quando se percebe uma tendência à deterioração dos termos de troca no comércio mundial, que opera um prejuízo dos países exportadores de produtos primários, entre os quais estão os países latino-americanos. Nas palavras de Prebisch, em estudo datado de 1949, “[...] los productores primarios no sólo no han recibido parte del fruto de la mayor productividad industrial, sino que no han podido retener para sí el provecho de su propio progreso técnico, por haber tenido que ceder parte de él a los productores industriales” (PREBISCH, 1973, p. 9)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> “Os produtores primários não só não receberam qualquer parte do resultado da maior produtividade industrial, senão que não puderam manter para si o benefício de seu próprio progresso técnico, por ter que ceder parte dele aos produtores industriais” (PREBISCH, 1973, p. 9, tradução nossa).

Para Bielschowsky (2011), Prebisch parte das diferenças com as economias centrais para evidenciar as particularidades das economias latino-americanas.

O argumento é o de que as diferenças correspondem a condições inadequadas de crescimento na periferia, que impõem restrições ao processo de industrialização e ao progresso técnico. Elas exigem estratégias de crescimento coordenadas pelo Estado, pois, nessas condições as forças de mercado são incapazes, por si sós, de viabilizar o crescimento (BIELSCHOWSKY, 2011, p. 11).

Na concepção de Prebisch e da Cepal, a questão central estava no desenvolvimento do setor industrial, pois acreditava que, “ao não desenvolverem o seu setor industrial ou manufatureiro, não são capazes de produzir tecnologias e meios de produção capazes de elevar a produtividade do trabalho” (MARINI, 1992, p. 76). Concomitantemente, ao não desenvolver esse setor, comprometia a oferta de emprego que, baseado exclusivamente no setor primário, gerava uma força de trabalho excedente que causava o comprometimento da elevação de sua produtividade e reduzia o seu preço (ou o salário pago a força de trabalho). Esses baixos salários promovem também um freio ao progresso tecnológico e colocam obstáculos para o mercado interno.

Para Marini (1992), a Cepal tinha consciência de que isso era o oposto do que ocorria nos países desenvolvidos. Com uma economia baseada no setor secundário e, logo, com uma oferta de força de trabalho mais dinâmica, acabava ofertando também salários mais altos e que colaboram para a adesão às inovações tecnológicas que impactam também na participação do trabalho na produção. Nessa compreensão, a elevação da produtividade, no entanto, não era transferida imediatamente ao preço das mercadorias que, no cenário internacional, ainda eram ofertadas a preços altos e que, conseqüentemente, colaboravam para a transferência de riqueza para esses países, nas transações do comércio internacional.

Furtado foi um grande parceiro de Prebisch na defesa do chamado estruturalismo cepalino. Ele apoiava a ideia de que era necessário um desenvolvimento aliando emprego com crescimento. Em 1958, em análise sobre a *Formação Econômica do Brasil*, indicou os elementos históricos que colaboraram com as análises indicadas por Prebisch e ao apontar a necessidade de crescimento interno diversificado para modificar a lógica histórica de nossa formação econômica:

A transformação estrutural mais importante que possivelmente ocorrerá no terceiro quartel do século XX será a redução progressiva da importância relativa do setor externo no processo de capitalização. Em outras palavras, as indústrias de bens de capital – particularmente as de equipamentos – terão de crescer com intensidade muito maior do que o conjunto do setor industrial. Essa nova modificação estrutural, que já se anuncia claramente nos anos 50, tornará possível evitar que os efeitos das flutuações da capacidade para

importar se concentrem no processo de capitalização, é essa uma condição essencial para que a política econômica se permita visar ao duplo objetivo de defesa do nível de emprego e do ritmo de crescimento. Somente assim alcançará o sistema econômico uma maior flexibilidade e estará em condições de tirar maiores vantagens do intercâmbio externo, pois poderá mais facilmente adaptar-se às modificações da procura que se exerce nos mercados internacionais (FURTADO, 2007, p. 327-328).

Para Furtado (2007), o crescimento com base nas indústrias seria importante para não haver uma demasiada influência do mercado externo na economia brasileira, medida que permitiria atingir o duplo objetivo de defesa do nível de emprego e do ritmo do crescimento. Ademais, verifica-se na passagem do autor uma possibilidade de se inserir no mercado internacional sem as perdas identificadas. Acreditava-se que a industrialização seria a saída para alterar o quadro de deterioração dos termos de troca e que tal intento demandaria a intervenção estatal.

A deterioração dos termos de troca foi posteriormente apropriada e desenvolvida pela teoria marxista da dependência, que formulou a teoria da troca desigual ancorando-se na ideia central de que o desenvolvimento dos países centrais resulta, no mesmo movimento, no subdesenvolvimento dos países periféricos ou dependentes<sup>14</sup>.

Marini (2005a) desvenda a fundamental importância da América Latina na consolidação do capitalismo mundial, que opera a própria expansão do mercado mundial pelo que desenvolve a divisão internacional do trabalho entre as nações industriais e aquelas não industriais. “O desenvolvimento das relações mercantis coloca as bases para que uma melhor aplicação da lei do valor tenha lugar, mas, simultaneamente, cria todas as condições para que operem os distintos mecanismos mediante os quais o capital trata de burlá-la” (MARINI, 2005a, p. 151).

As semelhanças que envolvem os países latino-americanos e as contradições peculiares ao modelo de desenvolvimento, desigual e combinado, ao qual foram submetidos ao longo dos últimos séculos, portanto, caracterizam uma condição de dependência assim descrita por Marini (2005a)

Entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser,

---

<sup>14</sup> O enfoque da dependência considera que a constituição da economia capitalista dependente não pode ser separada da economia mundial. No entanto, reforçamos a importância do debate sobre desenvolvimento e dependência desenvolvidos pelos dependentistas, mas também pela Cepal. “Desenvolvimento e dependência, tanto para a Cepal quanto para a teoria da dependência, eram questões ligadas à elevação do nível de vida das maiorias, à defesa da democracia e das liberdades cidadãs e à luta pela soberania nacional” (MARINI, 2005b, p. 223).

portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida (MARINI, 2005a, p. 141).

O que se desenvolve na América Latina, segundo Marini (2005a), é subdesenvolvimento, já que a perpetuação dessa relação não leva a outro destino senão ao aprofundamento da condição de dependência econômica, rebatendo nas demais dimensões da vida social e política dos países.

Se a troca de mercadorias se dá pela troca de equivalentes, no qual o valor é fixado pela quantidade de trabalho socialmente necessário que as mercadorias contêm, para o autor, na prática, há diferentes mecanismos que são fixados para permitir transferências de valor que se expressam pela forma com que se fixam os preços de mercado e os de produção de mercadorias. Ainda na argumentação de Marini (2005a), é necessário distinguir os mecanismos que se desenvolvem no interior de uma esfera de produção e aqueles que ocorrem entre distintas esferas que se inter-relacionam. Com isso, para Marini (2005a), no primeiro caso se aplicam as leis de troca, mas, no segundo, é onde ocorre a sua transgressão.

A maior produtividade do trabalho, portanto, pode proporcionar preços de produção inferiores aos concorrentes e não influenciar na queda dos preços de mercados que as condições de produção contribuíram para fixar, proporcionando um lucro extraordinário. Isso se daria numa situação de concorrência entre nações industriais, mas nem tanto entre as que produzem bens primários, visto que as leis capitalistas da troca ocorrem em sua manifestação plena nas trocas entre nações industriais, o que pode ser verificado nas nações que originalmente produziam bens primários quando elas desenvolverem as relações capitalistas de produção (MARINI, 2005a).

Resgatando o segundo caso, ou seja, o da troca entre nações que produzem distintas mercadorias (manufaturadas e matérias-primas), o fato de que umas produzem determinados bens que as outras não produzem, ou possuem dificuldade de fazer com a mesma facilidade, permite que aquelas que produzem mercadorias manufaturadas as vendam com preços superiores ao seu valor, burlando a lei do valor. Isso, para Marini (2005a), se configura como uma *troca desigual*.

Isso implica que as nações desfavorecidas devem ceder gratuitamente parte do valor que produzem, e que essa cessão ou transferência seja acentuada em favor daquele país que lhes venda mercadorias a um preço de produção mais baixo, em virtude de sua maior produtividade. Neste último caso, a transferência de valor é dupla, ainda que não necessariamente apareça assim para a nação que transfere valor, já que seus diferentes provedores podem vender todos a um mesmo preço, sem prejuízo de que os lucros se distribuam desigualmente entre eles e que a maior parte do valor cedido se

concentre em mãos do país de produtividade mais elevada (MARINI, 2005a, p. 152).

Há, portanto, mecanismos de transferência de valor baseados na produtividade e no monopólio da produção. Entretanto, diante dessa transferência de valor, sem mecanismos para impedir tal funcionamento, desenvolvem-se outros mecanismos de compensação que vão aumentar o valor realizado e se dará tanto no plano da troca de produtos similares, quanto de produtos de diferentes esferas de produção. “O que importa assinalar aqui é que, para aumentar a massa de valor produzida, o capitalista deve necessariamente lançar mão de uma maior exploração da força de trabalho” (MARINI, 2005a, p. 153).

Na exposição de Marini (2005a), as nações desfavorecidas pelo intercâmbio desigual não se dedicam a corrigir o desequilíbrio gerado entre os preços e o valor das mercadorias que exportam, o que iria requerer o aumento da capacidade produtiva do trabalho, mas, sim, operam de forma a compensar a perda de renda a que foi submetida nesse comércio internacional, recorrendo ao recurso da maior exploração do trabalhador. Portanto, no marco dessa troca entre nações, “a apropriação de valor realizado encobre a apropriação de mais-valia que é gerada mediante a exploração do trabalho no interior de cada nação” (idem, p. 154). O que era um mecanismo em nível de mercado acaba sendo um mecanismo em nível próprio da produção interna.

O segundo traço comum, que deriva da condição de dependência é a *superexploração da força de trabalho*. Para suprir as perdas obtidas com essa troca desigual, as burguesias locais inserem na produção uma estratégia para compensar as perdas dessa desvantajosa relação, estratégia essa que se dará através da superexploração da força de trabalho. A classe trabalhadora na América Latina estará submetida a mecanismos de extração do excedente, cujo objetivo é compensar as classes dominantes locais pelas perdas obtidas no processo produtivo, no qual perdem parte do excedente para o capital externo. Em termos estruturais, a tentativa de se livrar do atrofamento da dependência é a atuação mais severa das economias dependentes, pois impacta a classe trabalhadora interna.

No espaço da produção interna se desenvolve a exploração do trabalho que se dá pelo aumento da intensidade do trabalho, que aparece como aumento da mais-valia, sendo alcançado via maior exploração do trabalhador, dando-se também pelo prolongamento da jornada de trabalho, que também gera aumento de mais-valia absoluta e aumenta o tempo do

trabalho excedente e, finalmente, pelo terceiro mecanismo que é a remuneração abaixo do valor da força de trabalho<sup>15</sup> (MARINI, 2005a).

A partir desse condicionante, desenvolvem-se, conforme os estudos de Marini (2005a), três mecanismos de extração do excedente, que se fundamentam na maior exploração do trabalhador e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva<sup>16</sup>. Assim, incapaz de compensar a perda de mais-valia em nível de relações de mercado, a economia dependente busca compensá-la no plano da produção interna, razão pela qual o aumento da mais-valia deriva de uma maior exploração do trabalhador. Desse modo, conforme análise do autor, no continente intensifica-se a exploração através da intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua própria força de trabalho. Para as condições de vida do trabalhador, assinala ainda que, “nos três mecanismos considerados, a característica essencial está dada pelo fato de que são negadas ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho” (MARINI, 2005a, p. 156), alertando-nos que a superexploração da força do trabalho nem sequer atua mantendo a força de trabalho enquanto tal, negando qualquer potencialidade socializadora que o trabalho possa portar.

---

<sup>15</sup> Sobre o valor da força de trabalho, partindo dos pressupostos marxianos, classifica-se em valor diário e valor total da força de trabalho. O valor total se caracteriza pelo total da vida útil do trabalhador ou conjunto de dias em que seu possuidor pode vendê-la como mercadoria em condições normais e incluindo o tempo em que não puder fazer (aposentadoria). Com isso, o valor total da força de trabalho determina seu valor diário, e o valor diário da força de trabalho é calculado considerando um tempo de vida útil médio de acordo com a expectativa de vida de sua época. Entretanto, considera-se que o pagamento da força de trabalho pelo seu valor não inclui somente uma quantidade em dinheiro que corresponde a tal valor, o trabalhador necessita também ascender a um conjunto de condições indispensáveis para produzir e reproduzir sua força de trabalho, na qual não se aplica somente o salário recebido, mas também, o tempo de descanso necessário para evitar o maior desgaste da força de trabalho. Depois de determinar o tempo de vida útil e o tempo médio de vida dos trabalhadores, é possível calcular o valor diário do trabalho no qual seu pagamento (salário) deve proporcionar a reprodução diária da força de trabalho em condições normais. Portanto, o que determina o valor diário da força de trabalho é o valor dos meios de vida no qual o consumo diário permite assegurar a subsistência e a reprodução do trabalhador e que possa satisfazer suas necessidades de alimentação, vestuário, moradia, educação e etc. “El desarrollo material de la sociedad y de las necesidades sociales van convirtiendo a los medios que las satisfacen en bienes necesarios. Por ello no implica ninguna contradicción el hecho de que en barriadas urbanas pobres se multipliquen las antenas de televisión a pesar de que sus habitantes no cuenten con los alimentos básicos. Lo que debe sorprender no son las antenas sino que a estas alturas del desarrollo societal existan personas que no pueden contar con los bienes materiales básicos propios de la época en la que viven y satisfacer al mismo tiempo el resto de sus necesidades de manera suficiente” (OSORIO, 2009, p. 113). O aumento do número e a diversidade dos bens necessários no desenvolvimento histórico pressiona para elevar o valor da força de trabalho, mas o aumento da produtividade e o conseqüente barateamento das mercadorias pressiona no sentido contrário (OSORIO, 2009).

<sup>16</sup> “Essencialmente, trata-se de dissipar a confusão que se costuma estabelecer entre o conceito de mais-valia relativa e o de produtividade. De fato, se bem constitui a condição por excelência da mais-valia relativa, uma maior capacidade produtiva do trabalho não assegura por si só um aumento da mais-valia relativa. Ao aumentar a produtividade, o trabalhador só cria mais produtos no mesmo tempo, mas não mais valor; é justamente esse fato o que leva o capitalista individual a procurar o aumento da produtividade, já que isso permite reduzir o valor individual de sua mercadoria, em relação ao valor que as condições gerais de produção lhe atribuem, obtendo assim uma mais-valia superior à de seus competidores – ou seja, uma mais-valia extraordinária.” (MARINI, 2005a, p. 145).

Esses três mecanismos que atuam para compensar as perdas com a troca desigual no comércio internacional, mas que atuam em nível de produção interna, possuem a característica de negar ao trabalhador as condições que ele necessita para repor o desgaste que sua força de trabalho sofre no processo produtivo.

Nos dois primeiros casos [intensificação do trabalho e prolongamento da jornada de trabalho], porque lhe é obrigado um dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, provocando assim seu esgotamento prematuro; no último [expropriação de parte do trabalho necessário para repor sua força de trabalho], porque lhe é retirada inclusive a possibilidade de consumo do estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho em estado normal. Em termos capitalistas, esses mecanismos (que ademais podem se apresentar, e normalmente se apresentam, de forma combinada) significam que o trabalho é remunerado abaixo do seu valor e correspondem, portanto, a uma superexploração do trabalho (MARINI, 2005a, p. 156-157).

É assim que Marini (2005a) define a superexploração do trabalho. O autor sustenta que “o fundamento da dependência é a superexploração do trabalho”, desenvolvida, pelo autor, em suas implicações a partir da análise econômica e da característica funcional-desenvolvimentista.

Ademais, se a superexploração não respeita o valor da força de trabalho, ou seja, aquilo que é necessário para a subsistência do trabalhador. Modifica-se, inclusive, a lógica de satisfação das necessidades dos trabalhadores, já que o valor correspondente à reprodução da força de trabalho em condições normais de desenvolvimento do capitalismo não se aplica no continente, mudando o valor correspondente à atenção às necessidades básicas suficientes para sua reprodução.

Nessa complexa estrutura, tentar-se-á abordar o lugar do Estado desde a particularidade das relações sociais no capitalismo dependente latino-americano. Inicialmente, importa salientar que, como típico produto capitalista, o Estado é utilizado pelas classes dominantes como aparato para a defesa de seus interesses. Na América Latina não foi diferente, sendo que o Estado atuou nas distintas fases de desenvolvimento capitalista, na manutenção e ampliação da condição de dependência, à medida que sempre expressou os interesses das classes dominantes que residiam aqui, inseridas na lógica das relações com os interesses externos.

Ianni (2009), analisando especificamente a relação entre Estado e economia no Brasil, alega que o Estado é um agente privilegiado na expansão capitalista, agindo, principalmente, em nível infraestrutural. Para ele, um exame das relações entre o Estado e a economia permite compreender a própria constituição do Estado monopolista no país, destacando que ele

desempenha “funções decisivas (tanto econômicas como políticas) para o funcionamento e a expansão do capitalismo monopolista em condições de dependência” (IANNI, 2009, p. 21).

Essa afirmação de Ianni (2009) colabora para a perspectiva de que o Estado se vincula necessariamente à estrutura que representa, atuando como agente da expansão do modo de produção e de organização do capitalismo que se encontra em funcionamento. Ao mesmo tempo, determinado pela estrutura que o desenvolveu, ele se torna a forma concreta das determinações históricas e estruturais que o engendrou. Pode-se afirmar que a natureza do Estado é a consequência real do tipo de sociedade a que está vinculado.

A partir dessa compreensão, pode-se conceber que, inserido numa sociedade com bases econômicas dependentes, a particularidade do Estado está dada pela sua forma social, cuja característica particular compreende as características da sociedade burguesa em sociedades de soberania restringida. Nos termos de Osorio (2014):

Além das fissuras próprias de um Estado de classes, o Estado no capitalismo dependente está atravessado por pelo menos dois processos que definem suas particularidades e que, a um só tempo, redefinem as fissuras próprias do Estado capitalista. O primeiro processo se refere à condição dependente das formações sociais em que se constitui. O segundo se refere ao significado da particular modalidade de exploração no capitalismo dependente – a superexploração –, que determina as relações entre classes, frações e setores (OSORIO, 2014, p. 205).

Para o autor, a condição do Estado no capitalismo dependente imprime relações restritas de soberania, característica estrutural de sua condição, que se agrava ou atenua de acordo com determinados períodos históricos, “mas que provoca no Estado do capitalismo dependente relações de *subsoberania*” (idem, p. 206). Essas relações implicam subordinação e/ou associação de capital e das próprias classes dominantes locais ao capital e as classes dominantes do mundo desenvolvido. Ou seja, há uma relação desigual entre as próprias classes dominantes e o capital no cenário internacional, o que caracteriza uma relação de subsoberania por parte do Estado no capitalismo dependente. Operam na condição de subordinação ou associação com os capitais desenvolvidos e imperialistas.

Cueva (1989) contribui com o debate afirmando que o Estado latino-americano atua proporcionando uma aparente unidade à dinâmica de classes, que permite a reprodução ampliada do capital, mesmo diante de estruturas sociais diversas, expressas pelas precárias condições de vida dos povos originários ou mesmo de trabalhadores do campo. Cabe a ele aliar a reprodução do modo de vida dessas distintas populações às formas de reprodução da sociedade burguesa que se formam a partir de um aparato produtivo, que não retrata as mesmas características da sociedade burguesa desenvolvida.

O autor destaca, também, que cabe ao Estado administrar sua estrutura institucional e organizativa, aliado à manutenção da reprodução social de sua população em meio ao constante envio do excedente para os países centrais, atividade que é típica das economias dos países dependentes. Essa dinâmica reflete que o Estado interfere diretamente na reprodução da classe trabalhadora, promovendo um distanciamento entre a acumulação da classe dominante e dos setores a ela vinculados e, concomitantemente, a dificuldade de manutenção e subsistência da classe trabalhadora. O Estado dependente é chamado também a ocultar as dificuldades e os problemas típicos da economia dependente, caracterizada pela instabilidade de seu sistema, justamente por depender dos agentes econômicos externos.

Finalmente, Cueva (1989) assinala que a forma que assume o Estado dependente não está vinculada diretamente à intensidade da luta de classes. Para o autor, a incidência da luta de classes sobre a forma do Estado burguês não se coloca como mecânica ou determinada, mas, sim, que está relacionada aos parâmetros estruturais de cada formação social. Ou seja, o Estado é permeável à luta de classes, mas sua própria permeabilidade relaciona-se com o grau do desenvolvimento histórico da luta de classes em cada estrutura social.

Aliado às funções que o Estado dependente desempenha e inserido nas contradições da luta de classes, esse Estado será chamado a operar o pouco excedente que não é apropriado na relação entre capitalistas internos e externos, por meio da política social. Dessa forma, o Estado terá uma responsabilidade dupla na institucionalização da política social: atender em um mesmo movimento os interesses de reprodução do modo de produção capitalista, de maneira geral, com suas particularidades no continente, e também as reivindicações da classe trabalhadora.

Dessa forma, a política social que, no Estado capitalista, caracteriza-se como ações que operacionalizam formas públicas de enfrentamento aos impactos sociais decorrentes dos processos de produção e reprodução material da vida dos trabalhadores, com objetivo de garantir as condições políticas e econômicas para acumulação de capital, na América Latina somente será operacionalizada pelo Estado, quando na luta de classes o papel político da classe trabalhadora não mostrar outra opção.

Ainda vale caracterizar que, na fase monopolista do capitalismo, a “questão social” se internaliza na ordem econômico-política, devido à dinâmica de seu ordenamento econômico e em razão da busca de legitimação pelo Estado burguês frente ao movimento dos trabalhadores. Dessa forma, a política social no Estado burguês da idade dos monopólios exerce conjuntamente as funções políticas e econômicas, ao mesmo tempo em que opera o ocultamento do seu vínculo de classe.

Mesmo no Estado burguês, as políticas sociais, medidas que materializam os direitos sociais, não devem ser compreendidas como movimento natural do desenvolvimento do capitalismo e concessão dos setores dominantes. Ao contrário, resultam de longas lutas sociais que, além do papel ideológico para manutenção da ordem social que possam portar, sintetizam o enfrentamento da classe trabalhadora às condições de vida que são submetidos nessa estrutura social.

Paiva (2003), em estudo que contribuiu para compreender as políticas sociais também compreende a política social inserida no movimento político das classes sociais e como resultado da afirmação de seus interesses.

As políticas sociais, no bojo das estratégias de intervenção do Estado, estão organizadas de acordo com as exigências da acumulação ampliada do capital, num movimento forjado para aglutinar os reclames específicos, postos pela dinâmica da economia de mercado, e as demandas típicas do projeto de dominação político-ideológica da ordem burguesa, cujo cenário é o processo de produção e reprodução das relações sociais no capitalismo monopolista. E, por outro lado, não custa repetir, essa determinação é referida também na compreensão de que essas estratégias de intervenção não são alheias à dimensão de luta de classes em cada sociedade e em cada época determinada (PAIVA, 2003, p. 50).

Partindo da análise da autora, observa-se que a política social responde às demandas da acumulação de capital — não somente econômicas, como também políticas e ideológicas — para a reprodução das relações sociais, mas, sobretudo, suscetíveis à dinâmica de classes que o jogo político impõe.

Na América Latina, essa dinâmica vai se processar a partir das particularidades do desenvolvimento dependente do modo de produção capitalista e, também, das características do Estado dependente.

Assim, a “questão social”, movimento a partir do qual se organizam as políticas sociais, também assume características específicas na América Latina, para além daquelas expressas no movimento do capitalismo geral. No continente, a “questão social” é agravada pelo mecanismo da superexploração da força de trabalho, que expõe a profundidade às demandas que essa “questão social” vai expressar ao imprimir determinadas características ao trabalho na região, mais superexplorado, vulnerabilizado e precarizado.

Os traços impressos pela superexploração da força de trabalho na vida do trabalhador latino-americano o deslocam sobremaneira do perfil generalizado de trabalhador industrial, tal qual pode-se verificar nos países desenvolvidos. Essa característica influenciará diretamente nos parâmetros de política social que encontrados no continente, que, ao contrário daquelas vinculadas a uma política de pleno emprego nos países centrais, constituída por meio dos

conhecidos Estados de Bem-Estar Social, deu-se, historicamente, em conjuntos isolados de ações focalizadas e apenas isoladamente vinculadas às coberturas do direito ao trabalho.

Na América Latina, algumas regiões tiveram o processo de trabalho desenvolvido expresso em grandes indústrias, ou mesmo em empresas com avançado desenvolvimento do setor produtivo. Nessas, os trabalhadores estavam, e em algumas regiões ainda estão, submetidos a regimes de proteção social ao trabalho. No entanto, essa não é a regra geral sobre as condições de trabalho de grande parte da classe trabalhadora latino-americana. A grande maioria está submetida ao trabalho braçal e pesado, tanto no campo, quanto nas cidades, sob regimes de terceirização no setor de serviços, nos mais diversos setores da economia, por meio do trabalho informal. Em todos os casos, sem ou com reduzidas garantias de proteção social vinculada ao trabalho (sobretudo, a previdência social), que não os isenta de demandar a política de assistência social. É claro, além desses, há um contingente expressivo de trabalhadores desempregados que legitimam e contribuem para esse sistema de trabalho superexplorado.

É nesse contraditório espaço que as políticas sociais são desenvolvidas no continente e cuja realidade periférica e dependente, nos marcos da modernização capitalista em escala global, engendra padrões e regulações para as políticas sociais que guardam um conteúdo ideológico denso e complexo que esta tese busca desvendar, contribuindo para compreender as tendências em curso dos sistemas de proteção socioassistencial no conjunto do continente Latino-Americano.

## **2.2 Política de Assistência Social**

As transformações relativas à política de assistência social, conforme já destacado anteriormente, relacionam-se com a visibilidade que ela adquiriu na agenda política e pública vinculada à política econômica de desenvolvimento que, em alguns países da América Latina, teve maior adesão. No entanto, mesmo com os destaques que tiveram, incorrem sobre essa política fortes ambiguidades quando se tenta definir sua particularidade dentro da proteção social e, principalmente, na tentativa de localizá-la no acesso à satisfação das necessidades humanas básicas.

Na última década, tem-se acumulado esforços em compreender essas transformações na política de assistência social, não somente no Brasil, mas nos demais países da América

Latina. Em alguns esforços, nota-se a tentativa de encontrar, na abstração da realidade material, caminhos que retratem uma possível realidade comum para a maioria dos países.

Dentro desses esforços estão os estudos sobre as consequências das políticas de combate à pobreza para a proteção social latino-americana, levadas a cabo com maior ênfase nas duas últimas décadas. Concorde-se com as notáveis e ainda não totalmente desvendadas consequências que essa desvinculação da pobreza de suas reais causas, ou seja, localizada na dinâmica estrutural de produção e acumulação de riqueza, causa para o aumento desenfreado na desigualdade social e, principalmente, as consequências de caráter político e ideológico sobre a luta de classes no continente.

Considerando que um dos vícios que incorrem sobre a assistência social traz o histórico e profundo legado conservador e paternalista que ronda essa política pública e a vincula somente à satisfação de necessidades emergenciais e pontuais, são encontradas algumas análises que, ao partir de um marco histórico e estrutural desvinculado da realidade latino-americana, localiza a assistência social em contraposição à proteção social ao trabalho. Assim, acreditando que, ao supervalorizar a assistência social — medidas atribuídas ao aumento do investimento com os Programas de Transferência de Renda (PTRs) e com a própria política dentro do orçamento destinado à Seguridade Social — pode-se negligenciar o direito ao trabalho e à proteção social, alicerçada à sua cobertura.

Ao discutir a centralidade da assistência social na seguridade social brasileira, nos anos 2000, Mota (2008a) alerta para a estratégia das classes dominantes em capitalizar politicamente a assistência social, utilizando-a como mecanismo de enfrentamento às desigualdades sociais pela intervenção direta via programas de transferência de renda e os impactos no aumento do consumo e acesso aos mínimos sociais, mas, principalmente, pelo caráter ideológico e político no plano superestrutural pelo encobrimento da precarização do trabalho e do aumento da superpopulação relativa na esfera da reprodução social. Para a autora:

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho (postulado inexistente na sociedade regida pelo capital), seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macroeconômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da assistência social ao mesmo tempo em que limita o acesso à saúde e à previdência social públicas. Não se trata de uma visão estreita ou residual da política de assistência social – seja ela concebida como política setorial ou intersetorial – o que está em discussão é o estatuto que ela assume nessa conjuntura (MOTA, 2008a, p. 141).

Concorde-se que a assistência social é utilizada não somente pelas classes dominantes brasileiras, mas, principalmente, pelas agências reguladoras internacionais, tais como o Banco

Mundial e Fundo Monetário Internacional, como instrumento de combate à pobreza e ao que eles chamam de pobreza extrema, por meio dos programas de transferência de renda que não atuam sobre a produção da riqueza, mas, sim, na redistribuição ínfima de renda, visto que os índices de transferência, quando relacionados ao Produto Interno Bruto (PIB), correspondiam, em 2013, a 0,50% do PIB do país<sup>17</sup>.

A garantia do direito ao trabalho, no entanto, poucas vezes foi real compromisso do Estado ou das classes dominantes na América Latina, envolvidas na criação de excedente que os beneficiasse, como visto anteriormente. As taxas de desemprego e trabalho precarizado e informal historicamente foram bem acima dos padrões europeus ou norte-americanos. Portanto, na conjuntura atual, a assistência social pode ter acessado um nível de importância e de centralidade no Estado, mas contrapô-la aos interesses das classes subalternas pode negligenciar a complexa estratificação social latino-americana e as condições de vida à que esse povo foi submetido.

Ainda sobre a ampliação da política de assistência social no Brasil, Silva *et al* (2010) chamam atenção para hipertrofia da assistência social assentada nos programas de transferência de renda. Para as autoras:

A hipertrofiação da política de assistência social, no Brasil, vem dando suporte à acolhida da reestruturação produtiva, minimizando seus danos e revertendo indicadores de desigualdade; assumindo o papel de integração social que caberia ao trabalho e desuniversalizando os direitos sociais (SILVA *et al*, 2010, p. 169).

Concorda-se que, sob os atuais moldes em que se organizam, os programas de transferência de renda atuam contrariamente à necessária universalização dos direitos sociais, mas que a generalização do mercado de trabalho, próprio das sociedades capitalistas, se concretizou na América Latina sob estruturas distintas. Com isso, a capacidade integradora do trabalho que proporciona capacidade de consumo para as massas populares e mesmo a redução dos índices de pobreza e de desigualdades, conforme defendem as autoras, foram próprios de outras realidades, não as desse continente, conforme referência de Marini (2005a), que afirma que “a vinculação das novas técnicas de produção com setores industriais orientados para tipos de consumo que, se tendem a convertê-los em consumo popular nos países avançados, não podem fazê-lo sob nenhuma hipótese nas sociedades dependentes” (MARINI, 2005a, p. 177).

Na seção anterior, buscou-se, sinteticamente, traçar alguns traços históricos e estruturais que são particulares ao continente latino-americano, principalmente aqueles que

---

<sup>17</sup> Conforme matéria da Agência Brasil divulgada no O Globo em 16 set. 2013 (AGÊNCIA BRASIL, 2013).

retratam a dinâmica das relações entre classes. Ao se elucidar a relação das burguesias internas com os investimentos estrangeiros, com a perda que decorre dessa relação desvantajosa para a burguesia interna e os mecanismos que elas desenvolvem para diminuir suas perdas no processo de intercâmbio internacional, acaba-se por delinear sob quais parâmetros de relações de trabalho está historicamente sujeito o povo latino-americano.

As condições e relações de trabalho próprias do regime fabril, com cobertura de direitos trabalhistas, que teve ampla adesão em grande parte dos países da Europa, com as políticas econômicas do pós-guerra, somente sob regimes localizados geograficamente e, principalmente, sob alguns ramos da indústria teve adesão nos países da América Latina.

Os ganhos sociais advindos com a política social somente foram possíveis, em grande maioria dos países, com forte luta e movimentação popular. Esses ganhos, na maioria dos casos, não estavam vinculados ao direito ao trabalho, mas, sim, à redução dos impactos de políticas fiscais que influenciavam diretamente nos preços dos alimentos, à propriedade da terra e reforma agrária, acesso generalizado à educação, à saúde e à moradia, entre outros.

É inegável que houve muitas movimentações e greves gerais de trabalhadores em benefício de melhores condições e relações de trabalho e acesso a benefícios e políticas sociais. Mas, estruturalmente, dois fatores influenciaram diretamente para a luta da maioria do povo latino-americano se concentrar fora dessa esfera: a superexploração do trabalho, cuja energia do trabalhador, expropriada pela burguesia interna, não deixou grandes possibilidades de luta, a não ser aquela para a mais elementar das necessidades, o direito a comer. Outro fator fundamental consiste na reprodução das históricas oligarquias no poder defendendo seu poder político e econômico, deslocando as energias do povo latino-americano a constantes sinais de descontentamento e de combate. Em alguns países, essas lutas tiveram impactos na mudança de poder, mesmo que temporariamente, mas os rebatimentos para a política social nunca se mostraram correspondentes com a luta do povo latino-americano.

Ainda sobre esse debate, acredita-se que a disputa entre as políticas de seguridade social não é salutar para a perspectiva de seguridade social que ainda é almejada. Enquanto nossas energias e análises são empregadas para comparar ganhos e gastos de uma política em relação à outra, como esses estudos que enfatizam a ampliação da assistência social em detrimento da saúde e da previdência social, está-se perdendo terreno na luta pela ampliação do fundo público da seguridade social e, principalmente, da perspectiva de proteção social que guarda, ainda mais, com a tentativa permanente de enfraquecer sua perspectiva universal e seu potencial de desenvolver a autonomia crítica, conforme Pereira (2007).

Sobre as fortes ambiguidades que a política de assistência social carrega, faz-se necessário, ainda, retratar outro vício que incorre sobre essa política. Esse, ainda mais antigo e enraizado, é a vinculação da assistência social relacionada à esfera diminuída da ajuda e das ações localizadas em favores, na qual se pressupõe algo em troca, típicas da agenda do chamado assistencialismo, ou mesmo daqueles cuja liberdade significa adquirir produtos na esfera do mercado.

Segundo Sposati (1993), para aqueles que acreditam que as necessidades devem ser satisfeitas via mercado, a política de assistência social deverá ser uma ação a ser extirpada, considerando que as soluções públicas na direção do atendimento às necessidades humanas serão sempre *clientelismo*, *serviços de segunda* ou *ajuda para o pobre*, tem-se, nos termos da autora:

A cultura brasileira rejeita o serviço público como campo qualificado para a satisfação de necessidades. De um lado não há o compromisso de governantes com a atenção e o respeito aos direitos; de outro, há uma tendência da população em desculpar o que é produzido pelo Estado, na medida em que as ações governamentais são vistas como ajudas circunstanciais que resultam mais da bondade do governante do que no reconhecimento da dignidade do cidadão. Sem dúvida, décadas de populismo e clientelismo forjaram um imaginário subalterno para o qual o que chega é lucro, e não resposta a um padrão de cidadania (SPOSATI, 1993, p. 10).

É nessa esteira que a assistência social — entendida como transferência não unidimensional de bens e serviços socioassistenciais, visto que supõe necessidades humanas e possibilidades materiais de provisão social pública, universal e não contributiva — é transfigurada em assistencialismo, configurando uma relação de poder que subalterniza quem tem a necessidade, porque delimita um lugar ao pobre: aquele do mundo dos favores, da ajuda, da submissão às regras e condicionalidades, justificativa necessária para conceder algo. Mesmo a ínfima transferência de renda só é admitida pela cultura social se estiver relacionada a condicionalidades e responsabilidades de contrapartida.

Sposati (1993) delimita a assistência social em relação ao assistencialismo.

A rigor, a assistência é uma forma de subsídio: técnico, financeiro, material, psicológico etc. Enfim, ela se constitui num campo dinâmico de transferência que não é unidimensional, pois supõe de um lado a necessidade e de outro a possibilidade. O assistencialismo, **resultado da difusão do imaginário conservador**, supõe fazer dessa transferência uma relação de poder que subalterniza quem tem a necessidade: ele passa a dever um favor ao intermediador da possibilidade, que nem sempre é proprietário, mas muitas vezes um agente técnico ou institucional. Do ponto de vista da oferta de serviços, toda política social é assistencial na medida em que se propõe a prover uma necessidade (SPOSATI, 1993, p. 11, *grifo nosso*).

Essa contraposição entre assistência social e o suposto assistencialismo empregado pelo imaginário conservador, mas que se enraíza no imaginário social, colabora para confundir e transfigurar o significado da assistência, atrelado à satisfação das necessidades para uma condição de subalternidade, já que, mesmo não tendo como, aquele que acessa a política é condicionado a oferecer algo em troca. Se não tem, deve privar-se de seu protagonismo concedendo uma subalternidade consentida ao seu interlocutor.

Em estudo sobre as representações dos usuários da assistência social sobre sua subalternidade, Yazbek (1993) elucida a vinculação que os usuários fazem entre a assistência social e a ajuda:

Um possível ponto consensual é a vinculação que realizam entre a assistência e ajuda e o constrangimento daí resultante. Na medida em que os usuários de serviços assistenciais se caracterizam, em geral, por níveis de renda muito baixos que os situam entre os “pobres”, os desprestigiados, os que vivem mal na sociedade (condição que rejeitam), observa-se nos depoimentos coletados a ambiguidade de rejeitar a condição de “necessitado”, “assistido” e alvo de ajuda e, ao mesmo tempo, reconhecer sua impotência em face das condições de carência em que vivem (YAZBEK, 1993, p. 138).

Com o estudo realizado pela autora, mesmo reconhecendo a impotência em superar as condições de carência que permeiam a vida cotidiana, constata-se que gostariam de rejeitar essa condição de necessidade e de carência devido à subalternidade que os envolve ao demandarem a política de assistência social. Essa relação controversa, no entanto, se justifica pela forma com que politicamente suas necessidades são tratadas e aos impactos ideológicos da submissão política e material a que foram condicionados historicamente. O sofrimento, a carência, as necessidades de toda ordem a que foram submetidos foi resultado, também, de uma incursão ideológica de naturalização de suas condições de vida realizadas pelas classes dominantes no continente.

Por isso, compreender as razões que fazem essa política ser tão necessária no rol das políticas sociais latino-americanas passa por uma breve caracterização de uma massa potencial destinatária das ações da política de assistência social no continente. Sua gênese se localiza na própria constituição histórica das relações sociais no continente que, desde sua colonização, conformou uma divisão de classes alicerçada externamente e teve uma contribuição causal para as características do povo latino-americano, principal alvo da política pública, conforme caracterização já realizada anteriormente.

O caráter da dependência e da superexploração da força de trabalho formaram historicamente uma parcela de sujeitos cuja relação com o mercado de trabalho e com sua própria satisfação de necessidades é marcada por inconstâncias e dificuldades<sup>18</sup>.

Embora sofram, em condições ainda mais graves, os efeitos traumatizantes da renovação das atividades produtivas, não se beneficiam daqueles mecanismos autocorretivos. Elas não são “exército de reserva” porque não chegaram a ser conscritas na força de trabalho da matriz tecnificada do sistema e não têm perspectiva alguma de serem absorvidas enquanto prevalecer a ordenação social vigente (RIBEIRO, 1978, p. 67).

Prado Jr. (2008), ao analisar a formação brasileira, inscreve que os meios de vida para os destituídos de recursos materiais eram escassos já durante o período colonial. Naquele período cria-se uma multidão que na estrutura social se constituirá como a massa trabalhadora, tomando grande volume com o tempo e revelando indivíduos de ocupações mais ou menos incertas e aleatórias ou mesmo sem ocupação alguma.

O número deste elemento indefinido socialmente é avantajado: e cresce contínua e ininterruptamente porque as causas que provocam seu aparecimento são permanentes. No tempo de Couty, este o calcula, numa população total de 12 milhões, em nada menos que a metade, 6 milhões. Seria menor, talvez, a proporção, nos três milhões de princípios do século; mas ainda assim compreenderia a grande, a imensa maioria da população livre da Colônia. Compõe-se sobretudo de pretos e mulatos forros ou fugidos da escravidão, índios destacados do seu habitat nativo, mas ainda mal ajustados na nova sociedade em que, os englobaram; mestiços de todos os matizes e categorias que não sendo escravos e não podendo ser senhores, se veem repelidos de qualquer situação estável (PRADO JR., 2008, p. 280).

O cenário já emblemático durante o período colonial não encontra possibilidades de superação com a independência e o período do Brasil Império, conforme Caio Prado Jr. descreve e analisa em sua obra. Inclusive, o cenário descrito acima será responsável pelas agitações políticas do período da independência e do período posterior, envolvendo, em muitos momentos, lutas armadas. No entanto, foi nas contradições profundas do sistema colonial que se geraram esses conflitos, quando brotou também, segundo Prado Jr., “a síntese delas que porá termo a tais conflitos, fazendo surgir um novo sistema em substituição ao anterior, é aí que encontraremos as forças motoras que renovarão os quadros econômicos e sociais da colônia” (PRADO JR., 2008, p. 364).

A estrutura econômica e social da colônia se reproduz no Brasil Império e vai ser fundamento do processo de industrialização brasileira. Especificamente em análise sobre o

---

<sup>18</sup> “Ainda que a “ralé” inegavelmente disponha de “capacidades” específicas que permitem desempenhar seus subempregos e suas relações comunitárias, essas “capacidades” não são aquelas exigidas pelo mercado moderno em expansão” (SOUZA, 2009, p. 23).

processo de constituição das classes no Brasil, durante o processo de modernização, mas que se pode remeter à análise sobre a América Latina, Souza (2009) descreve:

O processo de modernização brasileiro constitui não apenas as novas classes sociais modernas que se apropriam diferencialmente dos capitais cultural e econômico. Ele constitui também uma classe inteira de indivíduos, não só sem capital cultural nem econômico em qualquer medida significativa, mas desprovida, esse é o aspecto fundamental, das precondições sociais, morais e culturais que permitem essa apropriação. [...] O abandono social e político, “consentido por toda a sociedade”, de toda uma classe de indivíduos “precarizados” que se reproduz há gerações enquanto tal. Essa classe social, que é sempre esquecida enquanto uma classe com uma gênese e um destino comum, só é percebida no debate público como um conjunto de “indivíduos” carentes ou perigosos, tratados fragmentariamente por temas de discussão superficiais, dado que nunca chegam sequer a nomear o problema real (SOUZA, 2009, p. 21).

É dessa forma que o emblemático “aos que dela necessitarem”, constante no artigo constitucional sobre a assistência social, devem buscar a ampla cobertura de acesso. A constituição do povo latino-americano traz, em seu âmago, dificuldades estruturais de manutenção das suas condições de vida, para além da perspectiva de acesso a um direito típico da sociedade democrática burguesa, havendo uma dívida histórica, já que suas necessidades foram desde sempre negligenciadas.

Considerando a existência de um público alvo extenso em número e em carências, a política de assistência social deve estar comprometida com a satisfação de necessidades além das demandas pontuais e individuais. Por isso, localiza-se essa política na perspectiva da luta de classes, ou seja, como produto das lutas das massas pela satisfação de suas necessidades e garantia de seus direitos.

Nessa direção, a assistência social, como política social, é um processo “que resulta da relação entre interesses contrários — o do capital e o do trabalho ou o da lógica da produção lucrativa e o das necessidades sociais” e não deve ser identificada somente na sua “manifestação fenomênica de atenção compensatória e emergencial aos pobres” (PEREIRA, 1996, p. 37).

A assistência social deve ser identificada com a atenção às necessidades sociais, vinculada a um padrão de satisfação das necessidades básicas em contraposição à provisão de mínimos sociais e da possibilidade de buscar (individualmente) no mercado a satisfação de suas necessidades, no maior estilo em que “no mercado tudo se encontra”. A assistência social deve assumir “o papel de denunciadora da falácia das virtudes do mercado e da racionalidade da acumulação como processos maximizadores da prosperidade socioeconômica e da liberdade individual” (PEREIRA, 1996, p. 38).

As necessidades sociais referenciadas são aquelas necessidades históricas e de classe, não resumidas à atenção compensatória e emergencial de manutenção meramente biológica, apesar de partir dela. Nesse escopo, assinala-se que “las necesidades necesarias para el mantenimiento del hombre como ser natural son también sociales” (HELLER, 1998, p. 31)<sup>19</sup>, conforme elucidou Heller. Sua denominação caracterizou que as necessidades sociais são construídas social e historicamente, já que a forma de satisfazer as necessidades do corpo se transforma de acordo com a transformação da sociedade.

Marx, enquanto sistematizava seus estudos por meio dos Grundrisse, atentou para o debate das necessidades, considerando que, “na produção, os membros da sociedade apropriam os produtos da natureza às necessidades humanas” (MARX, 2011, p. 44). Entretanto, à medida que a produção é apropriada pelos membros da sociedade em atenção a uma necessidade, a produção também cria a necessidade, pois “produz não somente um objeto para o sujeito, mas também um sujeito para o objeto” (MARX, 2011, p. 47). Esse processo se inicia na produção e, ao gerar um objeto de consumo para um sujeito que retorna a si, consumindo-o, manifesta-se como um sujeito produtivo que se autorreproduz.

A transformação gerada por esse processo faz com que as necessidades se transformem ao longo dos repetidos ciclos. Marx (2011), ao se referir a um objeto que atende a uma necessidade e será consumido, mas que passa pelo processo da própria produção, elucidada:

Fome é fome, mas a fome que se sacia com carne cozida, comida com garfo e faca, é uma fome diversa da fome que devora carne crua com mão, unha e dente. Por essa razão, não é somente o objeto de consumo que é produzido pela produção, mas também o modo de consumo, não apenas objetiva, mas também subjetivamente (MARX, 2011, p. 47).

Mesmo tratando diretamente sobre a produção, distribuição e consumo, Marx (2011) dá indicativos claros para compreender sua visão de necessidades sociais, atrelada imediatamente à esfera da produção, mas que, absorvida numa totalidade que compreende produção, distribuição, troca e consumo, tem na produção o processo de recomeço, pois uma “produção determinada, portanto, determina um consumo, uma troca e uma distribuição determinados, bem como relações determinadas desses diferentes momentos entre si. [...] Finalmente, as necessidades de consumo determinam a produção.” (MARX, 2011, p. 53).

Se as necessidades são sociais e históricas e se relacionam com as transformações do próprio processo de produção e reprodução das relações sociais, a identificação com a

---

<sup>19</sup> “As necessidades para a manutenção do homem como ser natural são também sociais” (HELLER, 1998, p. 31, tradução nossa).

satisfação dessas necessidades não pode estar deslocada da totalidade a que se vincula. Por isso, recusam-se aqueles que reduzem a satisfação das necessidades à atenção de mínimos sociais que em nada se aproximam das necessidades humanas. Nessa discussão, Pereira (2007) debateu a contraposição da assistência social vinculada aos mínimos sociais, e não à satisfação de necessidades humanas básicas. De acordo com a autora,

Tal vinculação tem conduzido à crescente tendência de se identificar semanticamente mínimo com básico e de equipará-los no plano político-decisório, o que constitui uma temeridade. [...] Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta. Por conseguinte, ao nosso ver, o básico que na LOAS qualifica as necessidades a ser satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga (PEREIRA, 2007, p. 26).

Dessa forma, em relação à política de assistência social, as concepções que estreitam o significado das necessidades a serem atendidas devem, definitivamente, ser extintas. A satisfação das necessidades vincula-se a um padrão básico que é essencial, primordial, fundamental em direção à *otimização da satisfação dessas necessidades*, conforme assinala a autora e cujo compromisso com os sujeitos destinatários é fundamental.

Paiva (2006) também analisou as necessidades relacionadas ao debate da assistência social e complementa:

A dissimulação da complexidade do conceito de necessidades humanas e a sua redução ao aspecto meramente econômico constituem mais uma expressão da alienação da sociedade capitalista. O decorrente caráter mistificado das necessidades humanas, segundo Marx, faz o indivíduo, sob o signo do capital, converter a sociabilidade apenas a um meio de satisfação pessoal (PAIVA, 2006, p. 23).

Diante da reorganização da política de assistência social atual, resgatar a satisfação das necessidades básicas pode operar na contratendência a essa lógica que contaminou os campos de expressão das necessidades e impacta os pressupostos que conforma a cidadania, lógica denunciada pela autora, corroborando com a perspectiva defendida pela autora desta tese, ou seja, de afiançar a proteção socioassistencial no campo dos direitos sociais.

Sobre as novas bases de organização da política de assistência social, estruturada institucionalmente por meio do Sistema Único da Assistência Social, que, desde 2004, porta grandes expectativas de atender as necessidades postas para a assistência social, Couto *et al* (2010) assinalam, a partir do estudo realizado, que a política de assistência social brasileira, no novo marco legal e jurídico, é uma realidade em constante movimento. Sobre a

implantação e implementação nos municípios brasileiros, está permeada por deslocamentos teórico-normativos, na organização e estruturação dos serviços, que, mesmo com as recentes normativas, encontram dificuldades para serem reordenados. A constatação das autoras é de que, apesar das mudanças, a atual política de assistência social reproduz ainda a dinâmica de organização e gestão históricas da política social brasileira.

Históricos constitutivos da política brasileira, o assistencialismo e a filantropia ainda são encontrados na realidade do SUAS e se apresentam como entraves à capacidade de construção de uma estrutura de acordo com o seu texto legal, somando-se à constante ativismo e improvisação que ainda imperam nessa área. Ou seja, as práticas políticas e institucionais comprometem, no plano operacional, o desenvolvimento de uma política de acordo com as normativas jurídico-legais. Normativas essas que, nesta tese, questiona-se seu potencial transformador atrelado aos interesses dos sujeitos a que se destinam.

A despeito dos avanços persistem ainda questões de caráter histórico e estrutural, especificamente no que diz respeito à relação Estado e sociedade, com a prevalência de uma cultura política pautada em lógica conservadora e fragmentária, alimentada pelas perspectivas que transformam necessidade social em carência e esvanecem os limites entre público e privado (COUTO *et al*, 2010, p. 268).

Por esse motivo, o debate das necessidades humanas ainda é tão atual, bem como aquele que se localiza na esfera pública, de responsabilidade estatal, com o compromisso de atender àqueles que historicamente estiveram sujeitos às carências, às privações e às piores consequências da sociabilidade burguesa, que poucos beneficia.

A inovação conceitual é um dos elementos mais importantes dentro do novo marco regulatório da política de assistência. Também é sobre ele que nos debruçamos nesta tese.

### 3 AS CATEGORIAS DA POLÍTICA SOCIOASSISTENCIAL NA AMÉRICA LATINA I

O final do século XX revelou transformações estruturais e conjunturais que permitiu adensar as análises e interpretações teóricas sobre as mudanças políticas, ideológicas e culturais resultantes de uma dinâmica que, cada vez mais, desafia o tempo histórico em resultados e consequências. Novas interpretações surgem para garantir que se está passando por uma mudança de paradigma ou uma mudança de sociedade, ultrapassando a sociedade industrial, rumo à outra modernidade.

Essa nova modernidade assinala o fim das formações de classe e camadas sociais a partir da ideia de que o próprio capitalismo acaba com suas fundações, não pela via do socialismo, mas, sim, pelo dinamismo da sociedade industrial cada vez mais veloz, sobrepondo as decisões políticas e de governos e abrindo caminho para essa nova modernidade.

A nova forma de interpretação dessa transição histórica, linear e baseada na exitosa experiência ocidental carrega conceitos e categorias que as sustentam, balizam, explicam e se reproduzem em distintas instâncias da vida social. Suas interpretações, certamente, já não figuram nas estruturações acadêmicas ou abstratas do conhecimento, mas alcançam patamares reais e concretos, visto que são utilizados como parâmetros para a atenção e proteção às necessidades humanas e sociais básicas no quadro legal dos países ocidentais, marcadamente os latino-americanos, alvo de estudo nesta tese.

Nesta pesquisa, o intuito é evidenciar algumas categorias que aparecem nas legislações dos países estudados, para expressar não somente o público usuário, a situação social cujo atendimento compete à área da política, o nível de atenção em que o público usuário deve ser inserido, as seguranças sociais que a política social deve garantir, mas, principalmente, o eixo matricial que conduz a política social, ou seja, o direcionamento político e teórico da política social.

Dessa forma, esse capítulo está organizado da seguinte forma: primeiramente, no item 3.1 é apresentado o método de partida que possibilitará, colocando em prática os procedimentos metodológicos, chegar ao ponto de chegada almejado. Para tal, apresentam-se os procedimentos de pesquisa utilizados, expondo detalhadamente as etapas da pesquisa, bem como a explicação de como se desenvolveu a exposição e articulação ao longo desse capítulo e do próximo, momentos em que realizamos a exposição dos dados da pesquisa.

No item 3.2, são abordadas as conjunturas recentes dos países da pesquisa, com o intuito de estabelecer um panorama das transformações recentes de cada país no momento em

que as orientações dos organismos internacionais ganham visibilidade no cenário internacional. Apresenta-se os aspectos econômicos, políticos e sociais que cada país vivenciou nas últimas décadas e a incidência das contrarreformas neoliberais em cada um. Ademais, são apresentadas as tensões que encontram e influências que podem adquirir dentro de cada particular conjuntura.

No item 3.3, abordam-se diretamente as legislações dos países alvos desta pesquisa, que são Brasil, Chile, Venezuela e Bolívia, por meio de uma síntese metodológica das legislações afetas à proteção socioassistencial a partir de leis, decretos ou documentos normatizadores dos próprios órgãos estatais responsáveis pela organização e operacionalização das referidas leis. Em algumas situações, especialmente de Chile e Bolívia, as legislações que criam tais garantias pouco desenvolviam suas concepções. Assim, foi necessário buscar esses documentos oficiais que melhor explicavam o conteúdo de suas leis.

### **3.1 Método e Procedimentos Metodológicos**

Compreende-se que o estudo do método é parte precedente não somente da escolha do método, bem como de sua utilização em determinada pesquisa ou estudo. Sabe-se que os procedimentos metodológicos são escolhas que o objeto de pesquisa determina, mas o esclarecimento e a adequada utilização são preponderantes para o rigor e a certeza dos resultados que serão encontrados.

Eleger um método científico refere-se ao processo de escolha de um caminho para se chegar ao conhecimento de determinado objeto ou realidade que se quer investigar. Todavia, independentemente do objeto ou realidade que se quer elucidar, não se trata de um caminho traçado casualmente, mas relacionado com a concepção que se tem de realidade social.

Primeiramente, assinalou-se uma posição: pesquisa é ciência, mas também é política.

Sobre as afirmações de que há distinções entre objetos de pesquisa científica e objetos de pesquisa vinculados a problematizar ou aprimorar as políticas públicas, entende-se que nenhum objeto é politicamente neutro, já que, por mais teórico ou abstrato, ou mesmo por mais rigoroso em seu método, sustenta e explora determinados pontos de vista, determinadas teorias que servem para determinadas sustentações científicas e ideológicas.

Objetos de pesquisa dedicados a problematizar ou aprimorar as políticas públicas, quando são academicamente sérios, sustentam método científico e rigor metodológico na coleta de seus dados. Com isso, aclara-se, para continuar a exposição sobre a escolha do

método, que toda pesquisa, independentemente do grau de cientificidade julgado, sustenta posições políticas e ideológicas.

Por isso, a eleição do método é mais do que um conjunto de regras para a produção de um conhecimento científico. É uma maneira de conhecer e apreender os fenômenos para agir sobre eles. Marx e Engels se referiram àqueles que atuavam apenas de forma contemplativa: “Os filósofos têm apenas *interpretado* o mundo de maneiras diferentes; a questão, porém, é *transformá-lo*” (MARX; ENGELS, 2007).

Com isso, a escolha do método para esta tese não é ingênua, é uma forma de desvendar a realidade concreta a partir da sua manifestação e tecer considerações gerais para transformar essa realidade. Tratando-se de objeto vinculado a problematizar ou aprimorar políticas públicas, sua aplicabilidade é mais importante ainda, já que objetiva transformar a vida das pessoas e contribuir para a decisiva satisfação de suas necessidades humanas e sociais.

Os pressupostos iniciais indicam que este estudo se orienta pela perspectiva de que a realidade social não é um aglomerado nem uma soma de partes isoladas, mas forma uma totalidade contraditória e dialética, cuja síntese é movimento e produto de múltiplas determinações, conforme indicações de Marx (2011).

A partir dessa prerrogativa analítica fundamental, tem-se que o método de investigação relativo a tal concepção da realidade concreta refere-se à abordagem dialética-materialista do fenômeno estudado. No entanto, eleger a dialética como um caminho para o desenvolvimento dessa análise não remete à consideração de um conjunto de leis fixas, imutáveis, fatais e mecânicas que, supostamente, determinariam os sujeitos sociais no curso do desenvolvimento das forças produtivas. Ao contrário, “el método dialéctico no puede ser reducido a una terminología meramente formal” (SILVA, 1974, p. 189), na medida em que “se trata de un método para la comprensión de la evolución histórica de las sociedades, y no de un método lógico en el sentido *formal* de la palabra” (ibidem)<sup>20</sup>.

Antes que se adentre em especificações do método dialético, cumpre discorrer sobre as bases históricas que Hegel desenvolve. Lefebvre (1991), que se dedicou a compreender e diferenciar a lógica formal da lógica dialética, tece suas considerações sobre a compreensão do movimento do pensamento humano, da razão. Para Lefebvre, o pensamento não possui um resultado estanque, mas, sim, é um movimento que busca, confrontando afirmações, a

---

<sup>20</sup> “O método dialético não pode ser reduzido a uma terminologia meramente formal” (SILVA, 1974, p. 189) [...] “se trata de um método para a compreensão da evolução histórica das sociedades e não de um método lógico no sentido forma da palavra” (ibidem, tradução nossa).

*unidade superior, a superação*, “é, por conseguinte, um pensamento que pode se misturar à vida sem se perder; que não hesita em pesquisar no conteúdo rico, informe, múltiplo, da vida humana” (LEFEBVRE, 1991, p. 172).

Ao desenvolver os pressupostos da dialética, Hegel encontrava duas características para a razão. A primeira, a metafísica, que já revelava sua esterilidade, tinha suas características vinculadas à abstração e aprisionadas ao formalismo, distante da ação e da vida. Outra forma de compreender a razão estava vinculada ao crescimento das ciências da natureza que já a compreendia como uma unidade em movimento, pois entendiam as teorias biológicas da evolução em que algumas espécies provinham de outras espécies determinadas, indicando uma compreensão de evolução histórica. Outro elemento demonstrava os novos rumos, sendo que a própria sociedade também percebia que estava em processo de transição para outra sociedade, a moderna, e esta necessitava pensar de forma racional não somente essa transição, mas os rumos que ela tomaria (LEFEBVRE, 1991).

Estava se estruturando o solo histórico em que Hegel realizaria suas tentativas de superar a metafísica e inaugurar um método que absorvesse as mudanças e os anseios da era moderna. Ele inauguraria uma nova época: *a época da razão dialética*<sup>21</sup>. Para Dri (2006), foi a sociedade moderna e burguesa que permitiu que Hegel introduzisse a dialética a partir de uma cosmovisão que compreende a superação do particular no universal, sendo que “sem a cisão do universal que se produz nas origens do capitalismo, a dialética de Hegel não teria se desenvolvido” (DRI, 2006, p. 214).

No pensamento de Hegel, a categoria do real adquire grande importância já que o racional é para ele a compreensão do presente e do real. Refere-se a uma realidade que indica sempre sua relação de autodeterminação com os sujeitos, com os seres históricos. Essa racionalidade é a de entendimento ou intelecto, a racionalidade pré-dialética, que “responde à necessidade de abstrair e fixar, própria da maneira de conhecer” (DRI, 2006, p. 216). Portanto, racionalidade e realidade são intrinsecamente interligadas.

Nas ideias formuladas por Hegel, a razão deve corresponder a uma verdadeira racionalidade que capta a dialética cujo movimento inicia com a função do entendimento ou intelecto, que é a de preparar o material, em seguida abstrair e depois voltar a fixar. O que explicita a dialética é que esse movimento volta a ocorrer a partir do entendimento que fixou, gerando outro movimento (DRI, 2006). Conhecida com o movimento da tese, antítese e síntese, cujo resultado especulativo e racional volta a ocorrer, em Hegel só a razão

---

<sup>21</sup> Expressão utilizado por Lefebvre (1991).

compreende a realidade e só a realidade é racional. Esses são os pressupostos da dialética para Hegel.

Esse movimento hegeliano foi o principal argumento dos filósofos seguintes que o chamaram de idealista, já que considerava a razão como centro e base de sua filosofia. Como discípulo do conhecimento produzido por Hegel, Karl Marx vai romper com os jovens hegelianos<sup>22</sup> e, a partir da dialética hegeliana, formular e, principalmente, basear sua produção no método materialista histórico<sup>23</sup>, aprimorando a dialética hegeliana a partir da relação que os homens estabelecem entre si e com a natureza.

Se Hegel foi considerado, conforme Boron (2006), “o grande sintetizador ideológico da sociedade burguesa, o pensador de sua totalidade e o grande racionalizador de suas estruturas” (BORON, 2006, p. 320), Marx inaugurou um programa de crítica teórica e prática não somente à dialética hegeliana, mas à filosofia política moderna.

Para Boron (2006), Marx encontrou alguns elementos na dialética hegeliana que os auxiliaram na sua missão transformadora da filosofia política. Esses elementos são: o caráter contraditório e provisório das instituições e práticas sociais existentes, que expressam, na reconstrução marxiana, forças sociais e interesses de classe que confrontam seus próprios projetos, valores e ideologias; a tese da provisoriedade do existente, que na teoria marxiana se estende para a vida social e não apenas ao universo das ideias e dos valores, conforme postulava a dialética hegeliana; e a concepção da história como um processo e não como uma sequência de fatos ou acontecimentos. E também como processo que tem sentido e finalidade determinados, pois os homens e mulheres criam e recriam suas condições de existência e imputam a isso um sentido e uma finalidade, que, para o próprio Marx, se concretizará na libertação radical das opressões e da exploração do homem pelo homem e o início de uma história sem essas relações de dominação ou exploração.

Conforme as próprias palavras de Marx (2006):

Meu método dialético, por seu fundamento, difere do método hegeliano, sendo a ele inteiramente oposto. Para Hegel, o processo do pensamento – que ele transforma em sujeito autônomo sob o nome de ideia – é o criador do real, e o real é apenas sua manifestação externa. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ela interpretado (MARX, 2006, p. 28).

---

<sup>22</sup> Discípulos de Hegel vinculados à corrente idealista (primeira metade do século XIX) que a partir dos seus ensinamentos buscavam aplicar seu método e encontrar soluções para a transformação da sociedade burguesa da época.

<sup>23</sup> Marx e Engels rompem com os jovens hegelianos em “A Sagrada Família” e em “A Ideologia Alemã”, obra em que, em uma das primeiras vezes, explicita a visão materialista de mundo, que, conforme tratada abaixo, mais tarde se tornaria a concepção materialista da história.

Silva (1974), ao discorrer sobre sistema e método em Marx, considera que, quando se refere à sistema, Marx remete a algo muito específico e concreto: *a teoria geral da história*. A particularidade da análise marxiana reside no que Marx denomina *visão materialista do mundo*, que, posteriormente, foi batizada de *concepção materialista da história*, isto é, “en la historia, el principal y último motor de todo cuanto ocurre no son las ideas o ideologías que los hombres se hacen para explicarse a sí mismos, sino los modos como producen y reproducen realmente su vida, su existencia diaria” (SILVA, 1974, p. 177)<sup>24</sup>.

É importante referenciar que, em texto clássico, Marx e Engels (2007) sinalizam essa concepção ao afirmarem que:

Essa concepção da história consiste, portanto, em desenvolver o processo real de produção a partir da produção material da vida imediata e em conceber a forma de intercâmbio conectada a esse modo de produção e por ele engendrada, quer dizer, a sociedade civil em seus diferentes estágios, como o fundamento de toda a história. (MARX; ENGELS, 2007, p. 42).

Assim, considerando a história como referência primordial, Silva (1974) sustenta, a partir de Lukács, que o método não é critério de verdade, pois o critério de verdade encontra-se na própria *objetividade do real* e, consoante a essa prerrogativa: “lo que caracteriza al método marxista no es el énfasis en los motivos económicos, sino el punto de vista de la totalidad” (SILVA, 1974, p. 195)<sup>25</sup>; dessa maneira, Silva (1974) defende que Lukács “brinda la pista más segura para comprender la verdadera esencia del método de Marx: esa esencia es el punto de vista de la totalidad” (SILVA, 1974, p. 195)<sup>26</sup>.

A partir dessas considerações de Ludovico Silva, algumas categorias se tornam chave para a explicação do método marxiano, que são as categorias da totalidade, da contradição e da historicidade. Sem esgotar as infinitas possibilidades que essas categorias possuem, tecem-se algumas considerações sobre elas.

Complementando as considerações sobre a totalidade, exploradas por Ludovico Silva, Boron (2006) concorda que no marxismo não há entendimento sobre a realidade social, se não relacionado à totalidade na qual se constitui. E a totalidade é o que distingue o marxismo de outras correntes teóricas nas ciências sociais, pois elucida “a capacidade da teoria de reproduzir, na abstração do pensamento, o conjunto complexo e sempre cambiante de

<sup>24</sup> “Na história, o principal e último motor para tudo o que acontece não são as ideias ou as ideologias que os homens fazem para explicar a si mesmos, mas as formas como produzem e reproduzem a vida real, sua existência diária” (SILVA, 1974, p. 177, tradução nossa).

<sup>25</sup> “O que caracteriza o método marxista não é a ênfase nos motivos econômicos, mas sim, o ponto de vista da totalidade” (SILVA, 1974, p. 195, tradução nossa).

<sup>26</sup> “Oferece a pista mais segura para compreender a verdadeira essência do método de Marx: essa essência é o ponto de vista da totalidade” (SILVA, 1974, p. 195, tradução nossa).

determinações que produzem a vida social”. A originalidade da tradição marxista, para Boron (2006), está na “sua pretensão de construir uma teoria integrada no social, em que a política seja concebida como a resultante de um conjunto dialético — estruturado, hierarquizado e em permanente transformação — de fatores causais” (BORON, 2006, p. 318).

Sobre a historicidade, outra categoria do método em Marx, ela expressa a atividade dos homens objetivada no mundo concreto. A historicidade é percebida na relação reflexiva entre o sujeito e o objeto, cuja compreensão das relações presentes é determinante para compreensão das relações pretéritas. Essa categoria já expressa no método hegeliano foi reformulada por Marx, que centrou sua concepção no terreno histórico em que os homens criam e recriam suas próprias condições de existência.

Finalmente, a contradição, tida por Marx como própria da realidade, também foi recriada do método dialético e revelava o caráter inerentemente contraditório das instituições e práticas sociais existentes, portanto, manifestando a provisoriedade do estabelecido. A contradição era a manifestação da possibilidade frequente e irreversível do movimento da própria história, que possibilitava a superação do velho e afirmação do novo. No entanto, com um novo que contém traços do velho, mas já com novas características que expressam sua nova condição. É o caráter de movimento e superação constantes. Essa é a contradição que Marx explorou e que se encontra em todas as esferas de suas reflexões, próprio do seu método de compreender a realidade.

A compreensão dessas categorias é a chave para estabelecer um rigor metodológico na proposição de uma pesquisa científica com base no método dialético materialista. Elas rebatem diretamente na estruturação das etapas desta pesquisa a partir das categorias da política de assistência social, pois se buscará, a partir da exposição de sua aparência, nos próximos itens deste capítulo, o processo de desvendamento do real, aqui exposto.

Por ora, após o estudo teórico-bibliográfico exposto no capítulo anterior, este estudo prospera a partir de pesquisa documental e bibliográfica sobre a incorporação das matrizes categoriais para as políticas socioassistenciais em dois núcleos analíticos, a partir de:

- a) Pesquisa documental das matrizes categoriais nos documentos dos organismos internacionais para os países periféricos (Banco Mundial; BID; CEPAL e FMI) e nos documentos oficiais relativos à regulamentação específica da proteção socioassistencial no Brasil, no Chile, na Bolívia e na Venezuela;
- b) Análise bibliográfica, com intuito de investigar, na produção teórica, as bases conceituais e metodológicas que sustentam essas categorias pelos

documentos desses organismos oficiais e sua posterior incorporação nos desenhos das políticas socioassistenciais nesses países.

A relevância do primeiro núcleo analítico para a investigação relaciona-se ao adensamento indispensável à completude analítica do objeto, tendo em vista que com este estudo pretende-se decompor os documentos e legislações analisados, no intuito de desvendar as matrizes categoriais que refletem, não como *todo caótico*, mas como *rica totalidade de determinações e relações diversas*<sup>27</sup>.

Os documentos dos organismos internacionais para os países periféricos utilizados foram:

**Quadro 1-** Documentos dos organismos internacionais que compõem a pesquisa

| <b>Organismo</b>  | <b>Título do documento</b>   | <b>Ano de publicação</b> |
|---|--|--------------------------|
| Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID           | Para salir de la pobreza: el enfoque de Banco Interamericano de desarrollo para reducir la pobreza | 1998                     |
| Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID           | Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación.                   | 2001                     |
| Banco Mundial – BM                                      | Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000-2001: luta contra a pobreza                         | 2001                     |
| Banco Mundial – BM                                      | Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1990: pobreza  | 1990                     |
| Fundo Monetário Internacional – FMI                     | Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza                     | 1999                     |
| Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL | Equidad, desarrollo y ciudadanía   | 2000                     |
| Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL | Desarrollo productivo en economías abiertas  | 2004                     |

Elaboração Própria.

Em relação aos documentos legais que materializam o direito socioassistencial nos países, inicialmente, foram eleitos dois em cada país alvo da pesquisa, conforme seguem:

<sup>27</sup> Caracterização de Marx (1982).

**Quadro 2-** Países estudados e legislações que compõem a amostra

| <b>País</b> | <b>Documento/Lei</b>   | <b>Ano da publicação</b> |
|-------------|--|--------------------------|
| Brasil      | - Lei nº 8742 - Lei Orgânica da Assistência Social com as alterações da Lei 12435.   | 1993/2011                |
|             | - Resolução CNAS 193 - Política Nacional de Assistência Social.  | 2004                     |
| Chile       | - Ley nº 19.949 – Chile Solidario<br>- Conceptos Fundamentales Sistema de Protección Social Chile Solidario.                             | 2004                     |
| Venezuela   | - Ley de Servicios Sociales - Ley del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Persona.          | 2005                     |
| Bolívia     | - Decreto Supremo nº 29246 – Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (PPS-DIC)                                   | 2007                     |
|             | - Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (documento explicativo do Ministerio de Planificación y Coordinación). | 2006                     |

Elaboração Própria.

Aclaremos, aqui, que esses documentos e leis já foram modificados desde nossa primeira aproximação com o objeto de estudo, na qualificação desta tese de doutoramento. No aprofundamento da etapa da pesquisa, percebeu-se que os documentos elegidos — a partir de duas esferas de proteção social, ou seja, a política de assistência social e os programas de transferência de renda, ambos retratando apenas uma parte do primeiro eixo analítico proposto para esta pesquisa — revelavam-se tão ambiciosos em termos de imersão dentro das suas características da política em âmbito local (em cada país) dado ainda às outras etapas da pesquisa e o atendimento aos dois eixos analíticos pretendidos nesta pesquisa. Por isso, optou-se por reduzir o escopo da pesquisa no que se refere às legislações dos países, correndo o risco de resultar em prejuízos a nossa pesquisa.

Ressalta-se, com apoio de Prates e Prates (2009), que a pesquisa documental revela-se uma estratégia importante “como alternativa de investigação, dadas as contribuições que uma análise crítica e aprofundada de determinados documentos pode aportar”. Ou seja, as contribuições dessa técnica mostram-se muito potenciais para desvendar o objeto que aqui se propõe explorar, pois o uso dessa técnica “tem sido bastante significativa para a elucidação de formas de representação social, análise de fundamentos, conceitos e orientações constantes em legislações” (PRATES; PRATES, 2009, p. 120-121).

Considerando ainda as recomendações do que Richardson (1999) denomina *pesquisa qualitativa crítica e válida*, o processo fundamental do estudo documental refere-se à decomposição das categorias e fenômenos. Não se trata da descrição detalhada dos conteúdos

relativos a cada categoria analisada, mas de empreender uma análise que vise revelar de que modo a existência concreta da categoria está conectada a uma série de relações com outros fenômenos na totalidade social e econômica. Trata-se de um processo analítico que, ao decompor as categorias, empreende a descoberta da essência de um fenômeno, localizando suas condições de existência em um conjunto específico de relações sociais e econômicas, revelando também fatores históricos e políticos que não podem ser captados na aparência do fenômeno.

Em relação ao segundo núcleo analítico, orientado a partir da análise bibliográfica na produção teórica sobre as bases conceituais e metodológicas que sustentam a utilização dessas categorias pelos documentos dos organismos oficiais, e sua posterior incorporação nos desenhos das políticas sociais nesses países, compreende-se que a produção teórica legítima e sustenta as posições políticas, visto que cria a base conceitual e a justificativa frente às demandas internacionais por atender os efeitos imediatos e aparentes que a acumulação capitalista e suas renovações cíclicas provocam para a sociedade.

Elencaram-se as principais produções teóricas que foram alvo da análise deste estudo, cabendo aqui a ressalva de que outras produções vinculadas ao tema foram anexadas à pesquisa, quando se percebeu que poderiam clarificar melhor os dados ou as concepções que elas portavam. A seleção inicial foi composta das seguintes produções:

**Quadro 3** - Produções utilizadas para análise

| <b>Autor</b>                                    | <b>Obra</b>  | <b>Ano da publicação</b> |
|---|--|--------------------------|
| Ulrich Beck                                     | <b>Sociedade de risco:</b> rumo a uma outra modernidade          | 2010                     |
| Ulrich Beck,<br>Anthony Giddens e<br>Scott Lash | <b>Modernização reflexiva</b>                                    | 2012                     |
| Amartya Sen                                     | <b>Desenvolvimento como liberdade</b>                            | 2000                     |
|   | <b>A ideia de justiça</b>  | 2011                     |
| Robert Putnam                                   | <b>Comunidade e democracia:</b> a experiência da Itália moderna. | 2006                     |

Elaboração Própria.

Finalmente, cabe destacar que, por meio dessa proposta investigativa em particular e desse estudo em geral, pretendeu-se adensar um prisma que fomente novas pesquisas, para conhecer, analisar, demonstrar e propor respostas a um conjunto de temas fundamentais

latino-americanos. Nesse sentido, insiste-se na conjuntura como solo fértil às análises que privilegiem um novo espaço para debater as políticas de proteção social universais, especialmente tratando-se da política de assistência social, por seu caráter não contributivo e necessária construção do seu vínculo com a satisfação das necessidades humanas, ante a particularidade latino-americana.

### **3.2 Breves considerações sobre os países que integram essa pesquisa**

Não há dúvida de que estudar a incorporação de categorias matriciais nos sistemas de proteção social, especialmente aqueles que operacionalizam políticas de assistência social em qualquer país, requer que se considere, além de suas orientações externas e da forma com que se materializa na política pública, como esses países desenvolvem suas relações políticas e econômicas no mesmo contexto histórico. Por isso, julga-se que é necessário, além de delimitar o solo histórico que move esses países de forma geral, tarefa empreendida na seção anterior, considerar também o contexto econômico, político e social recente de cada um dos países, no intuito de apreender que configurações gestaram a elaboração de tais legislações.

A intensidade da adesão e, principalmente, o significado que imprimem os conceitos estudados aqui nas configurações das políticas públicas dependem da correlação de forças e da luta de classes que se impõe em cada território no momento histórico que permeia essa incorporação. Não é nosso objetivo explorar de forma extensa as conjunturas de cada país, pois desvendar qualquer momento histórico requer uma incursão no seu passado e na forma como se desenvolveram, tarefa demasiadamente extensa para este estudo. O que se pretende é, de forma sintética, realçar alguns eventos no plano econômico, político e social, que contribuem para a compreensão de cada processo, sobretudo de incorporação dessas matrizes de forma geral, nos países estudados.

#### *Brasil*

Sabe-se que todo estudo parte do solo concreto onde é construído. Por isso, traçar uma síntese da conjuntura recente do Brasil não é uma tarefa fácil. Isso porque as inquietações que geraram este estudo se formaram ao visualizar suas contradições nas relações aqui desenvolvidas e reproduzidas. E são muitas as possibilidades de análises e reflexões a partir

da forma com que essas relações se desenvolveram nas últimas décadas e que formaram o cenário político-econômico e social atual.

É claro que a atual configuração da proteção social brasileira, na qual se encontra a política de assistência social, resulta de um movimento histórico que culmina no final da década de 1970 e na década de 1980, por onde começaram os breves apontamentos sobre a conjuntura recente do Brasil.

Como um país latino-americano fortemente marcado por contradições e desigualdades sociais, o Brasil passou por seu último governo autoritário entre as décadas de 1960 e 1980, não sem possuir em seu cerne a força e a esperança da resistência. Marcado por uma elite alheia aos interesses de seu povo, mas assustada com a possibilidade de ser destituída de seu poder, tendo respaldo e apoio externo e interno, assegurou um golpe de Estado por mais de vinte anos, com forte repressão e violência. No entanto, mantendo viva a resistência e a luta que sempre estiveram presentes na história de seu povo, o Brasil que não é das elites consegue manter o horizonte e transformar sua força nas organizações e manifestações populares que vão tensionar as estruturas e pressionar a construção de um aparato jurídico para sustentá-la.

Na resistência do Brasil do final dos anos 1970 é que se iniciaram as reivindicações que vieram a formar as conquistas sociais garantidas na Constituição Federal de 1988. Mas o que pode parecer uma história somente de lutas também é de interesses e de manobras por parte da classe dominante e de seu aparato militar, que sustentou seu projeto por mais de vinte anos. Como todos sabem, isso ocorreu com o apoio dos EUA, que fez uma forte investida para apoiar tais regimes na América Latina.

No cenário internacional, o quadro da chamada crise estrutural, iniciada nos anos 1970, impulsionou as tentativas de respostas rápidas, que se projetaram então no modelo conhecido como neoliberalismo, formulado e aperfeiçoado ao longo dos anos 1980 e 1990. As medidas projetadas pelo que é conhecido como neoliberalismo foram direcionadas a todos os países do bloco ocidental (com claros interesses de avanço aos países orientais, que, à sua maneira, também foram integrando algumas dessas medidas), cabendo aos blocos de países iniciativas de acordo com o papel que cumpria no mercado mundial e ao poder que exercia. De forma geral, aos países dependentes, da América Latina, coube um conjunto específico de orientações, que serão vistas mais adiante, no momento da análise dos dados desta pesquisa.

Por ora, deseja-se ilustrar que a conjuntura internacional encontrou forte tensão no cenário nacional, especialmente no final dos anos 1970, anos 1980 e início dos anos 1990, devido à conjuntura interna de transição do período da ditadura militar ao da redemocratização do país, com forte pressão e movimentação popular, mas também com uma

classe dominante local articulando e utilizando sua força para manter-se no poder político, caracterizando o que Florestan Fernandes (1986) chamou de “transição lenta, gradual e segura” por meio de uma “composição pelo alto”. Couto (2008) apresenta uma síntese do cenário brasileiro em meados dos anos 1980, importante para nós:

O Brasil que em 1985 apresentava uma nova face no que se refere ao processo de reorganização política, orientada sob a égide da democracia, também ampliou sua herança para com a face da desigualdade social. Expandiu-se o estoque de pobreza, resultante dos períodos anteriores, mas especialmente dos governos militares, que, com suas orientações econômicas de desenvolvimento, produziram um país com uma péssima distribuição de renda e aumentaram a parcela da população demandatária das políticas sociais (COUTO, 2008, p. 141).

A movimentação política em torno da recusa do regime militar não se concentrava somente na insatisfação política, mas também era resultado de uma grande insatisfação com as condições sociais e econômicas que o regime gestou e sustentou. A autora lembra que tal cenário não era novidade nesse período, visto que a concentração de renda é uma realidade persistente na história de nosso país, assim como as demandas sociais que sempre foram tratadas pontualmente e fizeram crescer ao longo do século XX a enorme necessidade de políticas sociais que atendessem a esse público.

Os “resultados” da movimentação política e social dos anos 1980 foi, sem dúvida, uma Constituição Federal que, em seus preceitos, contemplou os direitos sociais, principalmente com a criação da Seguridade Social, assegurando um sistema de proteção com as políticas de saúde, previdência e assistência social. Entretanto, a composição de partidos e interesses que aglutinava o Congresso com poderes de elaborar a constituição também manteve alguns direitos individuais inalterados, como o da propriedade privada, por exemplo. Além disso, outros privilégios também foram mantidos, entre eles estão os privilégios dos militares.

Concomitante às conquistas constitucionais, instalava-se na América Latina uma agenda política, econômica e social, cujos princípios se mostravam contrários às ações estatais que tais garantias constitucionais reclamavam. A estruturação dos direitos sociais em políticas públicas exigiria uma forte presença do Estado, conforme os princípios e diretrizes que tais políticas deviam garantir. É com esse pretenso paradoxo que se adentra nos anos 1990. Pretenso porque, apesar de os direitos sociais garantidos, a Constituição Federal fez parte de uma grande aliança que, para aqueles que estavam no poder, tinha o objetivo de mantê-los em tal posição, mesmo com as conquistas sociais que nela estivessem contidas. Com isso, não é de se surpreender que, durante a década de 1990, foram alcançadas algumas seguranças com a materialização das legislações das políticas públicas, mas com fortes

empecilhos à sua plena realização diante de um cenário econômico e estatal de retenção dos gastos e uma agenda política completamente inversa ao que esse projeto reclamava.

Os anos 1990, portanto, se desenvolvem nesse cenário pós-Constituição Federal de 1988, com suas importantes conquistas sociais e com um país tentando se realinhar às exigências econômicas internacionais, cujo projeto apregoado centrava-se nas medidas neoliberais. A criação da Lei Orgânica da Assistência Social, datada de 1993, inscreve-se nesse momento. Com a recusa do presidente Fernando Collor de Mello em sancionar a lei em 1991, foi o presidente Itamar Franco que, por pressões populares e do Ministério Público, o fez no final de 1993.

Fernando Collor de Mello, como o primeiro presidente eleito pelo voto direto após o fim do regime militar de 1964 a 1985, iniciou a implementação das contrarreformas neoliberais no Brasil. Diante de uma esfera estatal altamente burocratizada, seu discurso de acabar com os privilégios da máquina pública e dinamizar a economia o levaram a ser eleito e iniciar algumas medidas na área econômica e social, que foram ajustadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), principal governante brasileiro a implementar as contrarreformas num cenário de ajuste econômico e social que se desenrolou em dois mandatos presidenciais.

Couto (2008) expõe as medidas no campo econômico desse governo:

O governo Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 1999, priorizou o controle da inflação e a manutenção da estabilidade da moeda e encaminhou, como plataforma política, a necessidade de reformar o Estado, prioridades vinculadas ao paradigma teórico neoliberal [...]. Com apoio do Congresso, conseguiu aprovar inúmeras mudanças no texto constitucional para garantir as condições de implementação do seu plano econômico (COUTO, 2008, p. 148-149).

Com essa postura na esfera econômica, as medidas na área social não fugiriam de uma programática com lugar periférico no âmbito estatal. Embora se aguardavam medidas concretas para garantir a operacionalização da Lei Orgânica da Assistência Social, aprovada pouco mais de um ano antes de sua posse, o governo de Fernando Henrique Cardoso relegou atenção residual às suas garantias, acionando uma rede de proteção marcada por ações focalizadas, fragmentadas e residuais, com centralidade no Programa Comunidade Solidária que consistia em:

Art. 1º O Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tem por objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza (BRASIL, 1995).

Esse programa foi um marco na área social do governo FHC, pois reunia os interesses de um Estado com atuação social direcionada e acionava a participação da sociedade civil na atenção ao combate à fome e à pobreza. Como um país de grande extensão e notória posição econômica e política na América Latina, o Brasil desenhava suas ações governamentais que materializavam as prerrogativas internacionais para a área social no continente, especialmente destinadas ao combate à pobreza.

A crise do modelo nacional-desenvolvimentista corrobora a notoriedade que o modelo neoliberal ganhou durante os anos 1980 e 1990 e impulsionou as medidas tomadas pelo governo FHC. Silva, Yazbek e Giovanni (2008), em estudo sobre a política social brasileira, acentuam:

Durante os anos 1990, verificou-se que a inserção do Brasil na economia mundial, buscando construir um padrão de competitividade que o permitisse concorrer no interior da economia globalizada, foi, senão o único, mas o objetivo principal do estado Brasileiro [...]. Em decorrência, registra-se evidente descaso em relação à integração da população brasileira, como um todo, aos possíveis benefícios do processo de ajuste econômico, tendo-se, por conseguinte, um Estado submetido à lógica do mercado, dificultando o processo da luta social por conquistas sociais que possam elevar o padrão de vida da população brasileira (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 29).

Esse projeto foi desenvolvido nos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso. A vitória do governo do Partido dos Trabalhadores em 2002, partido que surgiu a partir dos movimentos e da luta pela redemocratização no início dos anos 1980, induziu a importantes mudanças. Porém, sem os rompimentos que sua base almejou durante duas décadas e que ainda era aguardada por parte significativa da população brasileira.

Na área social, Marques e Mendes (2005) analisaram a política implementada no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e caracterizam três eixos que estruturaram sua concepção de proteção social. Os três eixos são: o Programa Fome Zero, a reforma da Previdência Social e o trato dado aos recursos da Seguridade Social. Nessa publicação, lançada no terceiro ano do primeiro mandato do governo de Lula, os autores analisam:

A ação governamental caracteriza-se, simultaneamente, por colocar em xeque as conquistas e os avanços anteriores com campo dos direitos sociais e por instituir políticas assistenciais, não fundadas em direitos. Esta última constitui terreno fértil para a criação de outra base de apoio social do governo Lula, diferente da existente até então, estruturada na organização social, sindical e política dos trabalhadores (MARQUES; MENDES, 2005, p. 143)

Essas medidas lançadas no início do governo Lula poderiam denotar certa identidade com as práticas realizadas pelo governo anterior no âmbito das políticas sociais. O que se sobressaiu, entretanto, foi a amplitude e abrangência que o Programa Bolsa Família (uma das

ações do Fome Zero) alcançou nacionalmente e internacionalmente, tanto em cobertura quanto em reconhecimento. Tratava-se da unificação de várias ações pontuais e fragmentadas que o governo anterior havia iniciado, agora em um único e amplo programa de transferência de renda governamental para o atendimento às famílias em situação de pobreza.

De certa forma, nada mais atento às diretrizes dos organismos internacionais do que um programa unificado de transferência de renda com condicionalidades para combater a pobreza extrema. Salvo, por outro lado, pela abrangência que ganhou, sem dúvida, correspondente ao tamanho da população que reclama por atenção às suas necessidades básicas e que um auxílio, mesmo que tão pequeno, pode se transformar em algo tão imprescindível.

Em plena consolidação do Programa Bolsa Família, paralelamente se desenvolve a elaboração de uma política nacional de assistência social, com um desenho de cobertura nacional, seguindo os preceitos garantidos na Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, mais de dez anos depois, portanto. A integração do Programa Bolsa Família ao Sistema Único de Assistência Social (instituído na Política Nacional de 2004 e que entrou em implementação em 2005) ainda é um desafio à política de assistência social, apesar dos esforços governamentais para que isso ocorra.

Na esfera social, o que se tem nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva são os esforços em seguir as tendências internacionais para a América Latina, convivendo com iniciativas mais progressistas que buscam a garantia das coberturas sociais conquistadas na Constituição Federal, empreendidas por grupos sociais que possuíam permeabilidade em seu governo. São notáveis algumas garantias no âmbito da política para mulheres, para a população LGBT e consolidação das políticas de atenção ao idoso, à criança e ao adolescente, de promoção da igualdade racial, dentre outras.

Na esfera econômica e política, Lula alcançou a vitória eleitoral contando com uma aliança política com setores da economia que tratariam de garantir poucas mudanças na esfera econômica, principalmente garantindo a tradicional atenção dos recursos públicos com o capital, agora transformados definitivamente na atenção ao capital rentista, apesar de forte manutenção dos interesses do setor agropecuário. A mudança significativa na esfera política está no rompimento de alguns setores de esquerda e movimentos sociais com o governo de Lula, no final do primeiro mandato, quando estava claro que seu governo não conseguiria romper com a estrutura subserviente do Estado ao capital. O superendividamento do Estado foi peça-chave para garantir a estabilidade econômica e política do governo Lula, também utilizado no governo de Dilma Rouseff, apesar da grande espetacularização da crise política

nesse início de segundo mandato e dos impactos econômicos gerados nos anos 2015 e início 2016.

Há uma identidade entre os governos dos dois presidentes do Partido dos Trabalhadores (Luiz Inácio Lula da Silva, 2003-2010 e Dilma Rousseff de 2011-atual), apesar de seus líderes políticos se diferenciarem, assim como se diferenciam os momentos históricos da ascensão de um e de outro. As expectativas em torno de Lula, como substituto de um governo declaradamente de ideologia neoliberal, mostraram ao longo dos anos 2000 suas possibilidades, principalmente com os investimentos na área social, que, apesar de estarem longe do necessário, tiveram maior abrangência e compromisso do que o governo anterior pôde realizar. A crise política em torno dos escândalos de corrupção (também presentes no governo de Lula) influenciaram sobremaneira o governo Dilma, que precisa mostrar sinais de reação e enfrentamento, inclusive para se defender do processo de *impeachment* instalado no final de 2015 contra seu governo.

Os governos declaradamente novo-desenvolvimentistas de Lula e Dilma garantiram a ampliação das políticas sociais, principalmente no campo da proteção socioassistencial, antes existentes de forma irrisória. No entanto, as frações dominantes do capital seguem tendo vantagens e garantindo não somente sua existência como também expansão, utilizando-se dos recursos do Estado para tal. Sobre a ideologia que carrega o novo-desenvolvimentismo, principalmente as políticas sociais e econômicas dos governos Lula e Dilma, abordar-se-á mais adiante, nas análises sobre as categorias desse estudo.

Por ora, compreende-se que a conjuntura interna durante a elaboração das legislações brasileiras desse estudo se diferia uma da outra, principalmente no aspecto governamental. Entretanto, como a aprovação da Lei Orgânica passou pelo Congresso Nacional, este teve forte influência no texto. E o Congresso Nacional, como se sabe, carrega uma gama muito plural de representações políticas, sem dúvida, com forte presença de setores conservadores. Já a Política Nacional de Assistência Social de 2004 teve uma grande equipe na sua elaboração. Por isso, também incorpora e materializa um grande leque de concepções e ideologias, que se unem num formato único, mas com inúmeros significados, principalmente se levar em conta aqueles que a operacionalizam. Neste estudo nos deteremos a algumas categorias, apesar dos inúmeros estudos que somente seu texto podem evocar.

*Chile*

Reconhecido como o país que inaugurou as reformas neoliberais na América Latina, o Chile possui algumas características que, por determinados momentos, se assemelham com as experiências políticas vividas pelo Brasil. Com características históricas semelhantes às de outros países latino-americanos, a história econômica do Chile é marcada pela exploração de recursos naturais e pelo rápido desenvolvimento do movimento operário, que influencia e participa ativamente da política ao longo da história do país.

A conjuntura recente do Chile deve ser tratada, sem sombra de dúvidas, desde a enfática mudança dos rumos de sua história política em 1970, com a vitória eleitoral de Salvador Allende, candidato pela Unidade Popular, que formou uma aliança com os partidos Radical, Comunista e Socialista, além de outros grupos político-partidários de esquerda, e ganhou grande visibilidade na América Latina e mundialmente.

A proposta da Unidade Popular, sob o comando de Allende, buscava traçar um caminho econômico e político rumo à implantação de um regime socialista. Esse governo foi responsável por reformas na área social e trabalhista, além da nacionalização de indústrias. Dentre elas, sua principal medida foi a nacionalização das minas de cobre, salitre e carbono. Todavia, dentre as medidas adotadas, na esfera política internacional, a de maior destaque foi a reaproximação com Cuba, que havia sido rompida ainda no final da década de 1940.

Governos anteriores haviam investido na compra de parcelas das minas de cobre, mas Allende foi além e estatizou a maior fonte de renda e riqueza do país, que eram os minérios do Norte. Segundo a análise de Vitale (1999), tratou-se da medida mais importante do governo Allende: a nacionalização do cobre. No entanto, o governo da Unidade Popular de Salvador Allende sofreu um duro golpe que o destituiu em 1973, sendo deposto pelas forças armadas lideradas pelo general Augusto Pinochet, que implantou um regime altamente repressivo contra a esquerda, com torturas, prisões, exílios e mortes.

Entre suas ações mais conhecidas está a implantação de um modelo econômico que, diferentemente dos demais planos da época, não estava centrado no modelo desenvolvimentista, mas, sim, numa versão do liberalismo econômico de Milton Friedman, economista que refutava as ideias keynesianas, responsáveis pela chamada época de ouro do século XX, modelo que mostrava sinais de forte recessão no início dos anos 1970, com a crise econômica mundial.

Com base no modelo neoliberal, o governo de Pinochet reestruturou os gastos do Estado chileno, o que se refletiu no aumento do desemprego, além de privatizar indústrias e serviços públicos, desregular o mercado, operando um conjunto de reformas neoliberais da América Latina, antes mesmo dos pioneiros Ronald Reagan, nos EUA, e Margarete

Thatcher, na Inglaterra. O governo Pinochet seguiu fielmente as primeiras medidas dessa natureza implementadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, de cunho econômico, primeiramente, mas que durante os anos 1980 seguiria para a área social também.

Boron (2003) analisa a presença ideológica do neoliberalismo no governo chileno de Pinochet:

Entre 1973 y 1986, Pinochet hace el primer ensayo de aplicación ortodoxa de las políticas neoliberales. Incluso Milton Friedman, uno de los supremos sacerdotes del neoliberalismo, va allá a dar su bendición al gobierno chileno. Llega a Chile para hacer su defensa cuando se cumplía el primer año del golpe de Estado, y luego él mismo, el otro grande cardenal de la iglesia neoliberal, que era Friedrich Von Hayek, también escribió una serie de artículos diciendo que la experiencia chilena debía ser apoyada, porque si bien había excesos de tipo político del régimen, en la medida en que se preservaban las libertades económicas fundamentales, ese régimen debía ser apoyado (BORON, 2003, p. 61)<sup>28</sup>.

Esse apoio dos intelectuais de visibilidade internacional foi importante para a legitimidade do governo Pinochet, mesmo com seu regime político centralizador e ditatorial negando liberdades democráticas às esquerdas, ainda mais devido ao fato de que o governo de Salvador Allende já dera grande visibilidade a militantes, intelectuais, movimento operário e estudantil, que tinham lugar no campo aberto da disputa de ideias e políticas de governo naquele momento. De um ambiente fértil ao desenvolvimento das ideias de esquerda, o golpe militar de Pinochet atuou incessantemente para extinguir (violentamente, quase sempre) esse ambiente e todos aqueles que ali atuavam e/ou trabalhavam.

Boron (2003), entretanto, analisa que esse experimento chileno encontra seu fracasso logo no início dos anos 1980, quando rapidamente muda para uma versão mais heterodoxa do neoliberalismo, algo que, segundo o autor, os documentos dos organismos internacionais tratam de ocultar, visto que o Chile já ganhava a notória posição de exemplo na implementação das medidas neoliberais. Dentre os sinais dessa passagem para uma versão mais heterodoxa do neoliberalismo esteve a utilização dos recursos do Estado, visto que não se verificou no Chile uma diminuição dos gastos públicos, ao contrário, portanto, da tendência geral que se verificou em todos os países da América Latina.

---

<sup>28</sup> “Entre 1973 e 1986, Pinochet faz o primeiro ensaio de aplicação ortodoxa das políticas neoliberais. Inclusive, Milton Friedman, um dos supremos sacerdotes do neoliberalismo, vai lá para dar sua benção ao governo chileno. Chega ao Chile para fazer sua defesa quando se cumpria o primeiro ano do golpe de Estado, e, em seguida, ele próprio, o outro grande cardeal da igreja neoliberal, que era Friedrich Von Hayek, também escreveu uma série de artigos dizendo que a experiência chilena devia ser apoiada, porque mesmo com excesso do ponto de vista político do regime, na medida em que se preservavam as liberdades econômicas fundamentais, esse regime devia ser apoiado (BORON, 2003, p. 61, tradução nossa).

Ainda para o autor, deve-se a existência do governo da Unidade Popular a particular experiência chilena em relação às reformas neoliberais. Sua história se diferencia de todas as demais práticas neoliberais da América Latina pela rígida regulação que o Estado imprimiu ao mercado no governo de Salvador Allende e que só foi possível ser rompido mais recentemente, nos governos de Eduardo Frei Filho (1994-2000) e Ricardo Lagos (2000-2006). Para Boron (2003):

En síntesis, son las herencias de un gobierno socialista, las que, de alguna manera, luego de los primeros años del experimento de Pinochet, permiten que el modelo económico en Chile, un neoliberalismo heterodoxo, funcione todavía y produzca, dentro de lo que es el panorama latinoamericano, los mejores resultados de la región. Chile se ha vuelto hoy una sociedad casi tan desigual como la sociedad brasileña, siendo que hace 25 años atrás era junto con Costa Rica, Argentina y Uruguay, uno de los cuatro países más igualitarios de América Latina. Allí es donde se dice que el neoliberalismo ha funcionado mejor (BORON, 2003, p. 63)<sup>29</sup>.

Resumindo, para Boron (2003), o que se acredita ser a experiência latino-americana mais bem sucedida de implementação das medidas neoliberais, na verdade expressa a particular reação que o Chile teve diante da política imposta por Pinochet sob as sólidas medidas que Allende havia implantado na economia do país. O que faz com que a reação, inclusive social, seja menos drástica foi justamente porque o governo Allende havia garantido algumas medidas de regulação da economia e também no tratamento dado ao segmento da mineração, principal atividade econômica do país, medidas essas que a sustentaram num patamar mais elevado e não sucumbiram às prontas ações de Pinochet.

Com a legitimidade de plebiscitos, Augusto Pinochet ficou à frente do governo chileno até 1990. Com a Constituição elaborada por seu governo em 1981, ficava clara a manobra política de continuar por mais oito anos, quando então seu nome seria submetido a um plebiscito que definiria a possibilidade de concorrer à eleição presidencial em 1989. Os movimentos sociais, de esquerda e oposição traçaram uma grande movimentação nacional e o “não” ganhou o plebiscito. A Pinochet não foi dada a possibilidade legal de concorrer às eleições presidenciais de 1989, eleições essas que constavam na Carta Constitucional de 1981. Com isso, uma coalizão de centro e esquerda, sustentando o nome de Patricio Aylwin, ganhou as primeiras eleições democráticas depois de 20 anos (a anterior tinha sido aquela que elegeu Salvador Allende em 1970).

---

<sup>29</sup> “Em resumo, são as heranças de um governo socialista, as que, de alguma maneira, logo nos primeiros anos de experimento de Pinochet, permitem que o modelo econômico no Chile, um neoliberalismo heterodoxo, ainda funcione e produza, dentro do que é o panorama latino-americano, os melhores resultados da região. Chile tornou-se uma sociedade hoje quase tão desigual como a sociedade brasileira, sendo que há 25 anos atrás era, junto com Costa Rica, Argentina e Uruguai, um dos quatro países mais igualitários da América Latina. É onde se diz que o neoliberalismo tem funcionado melhor” (BORON, 2003, p. 63, tradução nossa).

Essa coalizão de centro-esquerda, chamada de *Concertación de los Partidos por la Democracia*, será responsável pelos candidatos vencedores das eleições e presidentes durante os vinte anos posteriores. Desde Patricio Aylwin (1990-1996), como Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1996-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010), os presidentes foram eleitos sob essa base política, movimento que foi interrompido com a vitória de Sebastián Piñera, que governou o Chile entre 2010 a 2014.

A principal bandeira da *Concertación* estava na luta e defesa dos direitos humanos, tão atacados durante o governo Pinochet. Entretanto, os anos 1990 revelam outras preocupações ao povo chileno:

Desde el punto de vista estructural, a principios de la década de los noventa, en Chile se estableció un modelo hegemónico – heredado de la dictadura de Pinochet – que ha sido denominado como una “sociedad neoliberal triunfante”, en donde muchos de los principios constituyentes del modelo neoliberal se habían naturalizado. [...] Tal como se ha señalado, este “sujeto neoliberal” fue quien dio vida al Chile postdictadura y sus preocupaciones determinaron algunas de las características del recién restaurado sistema democrático. Nuevos tópicos aparecían como ejes de interés de las personas. En una encuesta realizada a mediados de 1991 por un centro ligado a la coalición de gobierno, se establecía que los principales problemas que interesaban a la población eran la salud (59%), el empleo (37,9%) y la pobreza (29,3%). Los derechos humanos aparecían en los últimos lugares, con el 11,4% (VALLEJOS, 2014, p. 173)<sup>30</sup>.

Segundo Vallejos (2014), com o tempo, essas preocupações se confirmaram como aquelas em que a população mais se interessava, deslocando do campo da violação dos direitos humanos para a área social, especialmente para a cobertura das políticas públicas. Para o autor, os anos de ditadura militar e de repressão transformaram as preocupações à esfera da ressocialização dada pelo neoliberalismo, que impôs uma grande mudança à política chilena.

Os sinais claros de esgotamento desse modelo econômico iniciam-se no governo de Eduardo Frei em 1997, influenciado pelos efeitos da crise asiática. Apoiado na popularidade e legitimidade que a *Concertación* adquiriu, a continuidade de sua atuação passou a ser

---

<sup>30</sup> “Do ponto de vista estrutural, no início da década de 1990 no Chile se estabeleceu um modelo hegemônico – herdado da ditadura de Pinochet – que tem sido denominado de uma “sociedade neoliberal triunfante”, onde muitos dos princípios constitutivos do modelo neoliberal havia sido naturalizada. [...] Como se observa, este “sujeito neoliberal” foi quem deu vida ao Chile pós-ditadura e suas preocupações determinaram algumas das características do recém restaurado sistema democrático. Novos tópicos apareceram como eixos de interesse das pessoas. Em pesquisa realizada em meados de 1991 por um centro ligado à coalizão do governo, afirmou que os principais problemas que interessavam à população eram a saúde (59%), o emprego (37,9%) e a pobreza (29,3%). Os direitos humanos apareceram nos últimos lugares, com 11,4% (VALLEJOS, 2014, p. 173, tradução nossa).

vinculada à garantia da estabilidade política e econômica. A *Concertación* alcançou nova vitória eleitoral em 1999.

Para Martins (2000), no final do governo de Eduardo Frei as impressões de quase uma década de *Concertación* eram de que ela não havia sido capaz de promover as transformações que a população exigia. A redução das desigualdades e o combate à pobreza se apresentam como pautas significativas para o governo de Ricardo Lagos, além dos impasses institucionais com a força adquirida, na última década, pelos setores militar, empresarial e de direita, inclusive com ótimos resultados eleitorais.

Aggio (2000) analisa a vitória eleitoral de Ricardo Lagos no contexto chileno. Para o autor, a transição do regime autoritário ao regime democrático correspondeu não a um colapso do regime ditatorial, mas, sim, a negociações entre regime e oposição. Esse tipo de transição, que se impôs no Chile, configura-se como um importante fator explicativo das dificuldades enfrentadas pela democracia chilena depois de 10 anos da transição política. Para o autor, a forma com que foi feita essa transição permitiu que alguns ordenamentos jurídico-institucionais do governo Pinochet permanecessem nos governos da *Concertación*, denominando-os, conforme Garretón (1989 *apud* Aggio 2000), de *enclaves autoritários*. Esses *enclaves autoritários* dificultavam ainda mais a definitiva transição ao modelo democrático, necessário para consolidar a democracia no país.

Em relação ao modelo econômico, nenhum presidente da *Concertación*, ou mesmo depois, com Piñera, pôde distanciar-se daquele promovido de forma tão sólida por Pinochet. Todos promoveram a continuidade do modelo econômico neoliberal, inclusive promovendo os ajustes necessários para prestar a atenção necessária à pobreza diante da desigualdade social, conforme as orientações de organismos internacionais para a América Latina. É do governo de Ricardo Lagos a criação do Programa Puente, em 2002, destinado ao acompanhamento das famílias em situação de pobreza. Caracteriza-se como a porta de entrada ao Programa Chile Solidario, criado em 2004, e que se consolidou como um sistema de proteção social destinado a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, alvo desta pesquisa.

Ainda em relação ao programa político da coalizão que governou o Chile entre os anos 1990 e 2000, Moulian (2006) traça características essenciais: pouca atenção aos direitos humanos, evitando rupturas e com foco no reconhecimento do Estado às mortes, às pessoas que sofreram torturas ou aos desaparecidos políticos; um tímido plano de reformas políticas que não efetuou uma reforma constitucional, ou mesmo instalou uma nova constituição, substituindo a de 1981; manutenção das estratégias macroeconômicas com políticas sociais de

corte, neoliberal; e, finalmente, uma política exterior de acordo com grandes potenciais na intenção de se integrar ao mundo globalizado. Para o autor, “la Concertación, propulsora del modelo chileno de transición, ha asumido la tarea de aclimatar al sistema neoliberal a una sociedad con competencia política democrática. No ha modificado la política económica ni el modelo de desarrollo” (MOULIAN, 2006, p. 133)<sup>31</sup>.

Como candidata dessa coalizão política, Michelle Bachelet vence as eleições e chega ao poder em março de 2006, com a proposta de continuidade dos governos da *Concertación*. A expectativa era de que Bachelet não praticasse inovações substanciais ao modelo econômico e social desenvolvido pela aliança nos últimos quinze anos. Moulian (2006) analisou o início do governo da presidenta à luz do modelo de governo que dominou a fase pós-ditatorial de Pinochet:

Como se ha dicho, la política de la Concertación ha sido básicamente reproductora del modelo socio-económico impuesto por la dictadura, decisión que no fue la resultante de proyectos personales de los presidentes. Se trata de una estrategia de la coalición y de los partidos que forman parte de ella, que han desarrollado estas políticas desde 1990 (MOULIAN, 2006, p. 135)<sup>32</sup>.

É durante o governo de Bachelet que se inicia a discussão sobre uma suposta crise da *Concertación*, provocada pelo desgaste de seu modelo político e pela expectativa não atendida de algumas mudanças que, visivelmente, não se concretizavam, principalmente no campo político e institucional e no aumento da desigualdade social. Entretanto, apesar de encontrar um ambiente com manifestação de 100 mil estudantes secundaristas, em abril de 2006, e graves problemas no sistema de transporte público da grande Santiago, Bachelet conseguiu reverter sua baixa popularidade aliando uma economia que reverteu o quadro de devedora para credora no cenário internacional, com a criação de um sistema intersetorial de proteção social destinado às mulheres e à infância, que ampliou significativamente a rede de serviços e atenção destinada às famílias de baixa renda, tendo grande visibilidade em seu governo e aumentando sua popularidade. Esse sistema incorporou e deu amplitude ao Programa Chile Solidario, criado no governo anterior, que passa a ter maior cobertura não somente à pobreza extrema, mas a todas as formas de vulnerabilidade social, conforme seu discurso. O aumento

---

<sup>31</sup> “ A Concertação, propulsora do modelo chileno de transição, assumiu a tarefa de adaptar o sistema neoliberal a uma sociedade com competência política democrática. Não modificou a política econômica e nem o modelo de desenvolvimento” (MOULIAN, 2006, p. 133, tradução nossa).

<sup>32</sup> “Como foi dito, a política da Concertação tem sido basicamente reprodutora do modelo socioeconômico imposto pela ditadura, decisão que não foi a resultante de projetos pessoais dos presidentes. Se trata de uma estratégia da coalizão de partidos que fazem parte dela, que tem desenvolvido estas políticas desde 1990 (MOULIAN, 2006, p. 135, tradução nossa).

de ações na área social foi um dos destaques, que contribuiu significativamente para a alta aceitação de seu governo.

Mesmo se caracterizando como governos de centro-esquerda, pois a coalizão reunida em torno da *Concertación* compreendia os partidos Demócrata Cristão (DC), Pela Democracia (PPD), Radical Social Demócrata (PRSD) e o Socialista (PS), mas não conseguiu romper com o legado político e econômico de Pinochet, mesmo com vinte anos de governo. A transição política sem rompimentos que, assim como no Brasil, marcou a passagem do período autoritário para a democracia criou um consenso público de que a consolidação da democracia exigia a continuidade do paradigma econômico neoliberal para o Chile, vinculando a democracia à necessária continuidade da estabilidade econômica que o país supostamente herdava.

O aumento da popularidade de Bachelet não permitiu a continuidade dos governos da *Concertación*. Dessa forma, o candidato conservador Sebastián Piñera, do Partido da Renovação Nacional, considerado de centro-direita, vence as eleições derrotando o candidato governista Eduardo Frei e assume a presidência em 2010. O governo de Piñera ficou marcado por ações controversas no campo da política, como acordos com França e Estados Unidos para construção de usinas nucleares para produção energética, iniciativa com forte recusa popular e o aumento da concentração de riqueza e, com isso, da desigualdade social. Sua política de governo aliou as típicas ações dos governos neoliberais com incentivos ao crescimento econômico e luta contra pobreza. Posicionou-se claramente contra as reivindicações de educação superior gratuita, alegando que isso seria um monopólio do Estado na educação, o que se caracterizaria um atentado contra a liberdade. Seu discurso de respeito à democracia, à liberdade e aos direitos humanos expressaram o modelo econômico e político de seu governo.

Michelle Bachelet, do Partido Socialista, retorna ao governo em 2014, à frente de uma nova coalizão política de centro-esquerda chamada *Nueva Mayoría*, depois de uma campanha cujas bandeiras principais giraram em torno da área educacional, com promessas de educação gratuita universitária, além da reforma tributária e de uma nova Constituição. O movimento estudantil que eclodiu nas manifestações de 2011 continua com grande visibilidade e, dessa forma, dando notoriedade ao tema da educação, o que pressionou o Congresso chileno a aprovar a educação superior gratuita em dezembro de 2015, uma das bandeiras políticas que Bachelet leva adiante, tentando reestruturar a área da educação, marcadamente privada, herança do governo de Pinochet. Bachelet também enfrenta uma crise política com escândalos de corrupção envolvendo membros do governo e investigados pelo Ministério Público

chileno. Já as expectativas e o cenário econômico também com projeções de diminuição do crescimento do PIB, seguindo tendência de outros países com economia dependente na conjuntura de impactos da crise internacional dos últimos anos.

### *Venezuela*

A Venezuela do socialismo do século XXI, que o governo de Hugo Chávez fez ganhar visibilidade ao longo dos anos 2000, carrega uma história de lutas e resistências. Um indicador fundamental na análise da história venezuelana refere-se às relações políticas particulares que se processam no âmbito do Estado, em virtude do papel que o Petróleo teve e continua tendo na economia.

Para apresentar os pontos fundamentais da conjuntura recente da Venezuela, entretanto, acredita-se ser necessário localizar o ambiente político da última década de governo do *Pacto del Punto Fijo*, especialmente com a revolta popular conhecida como *El Caracazo*, que ocorreu entre os dias 27 de fevereiro e 07 de março de 1989, demonstrando o esgotamento do modelo político assinado em 1958.

Esse acordo de governabilidade foi feito após a deposição do governo militar de Marcos Pérez Jiménez, momento em que as principais organizações políticas da Venezuela — que compreendeu os partidos da Ação Democrática (AD), do Comitê da Organização Política Eleitoral Independente (COPEI), da União Republicana Democrática (URD), em conjunto com as principais instituições do país, como a Federação das Câmaras e Associações de Comércio da Venezuela (Fedecâmaras), a Igreja Católica e parte das Forças Armadas — juntaram-se para governar a Venezuela de 1958 a 1998 e, assim, manter seus privilégios políticos.

Durante o *Pacto*, o desenvolvimento do país foi se tornando cada vez mais atrelado aos recursos do petróleo. Um marco temporal fundamental foi a nacionalização do petróleo realizada em 1976, pelo governo de Carlos Pérez, criando a empresa estatal PDVSA (Petróleos de Venezuela S.A.). A apropriação dos recursos do petróleo pelo Estado venezuelano não proporcionou a diminuição das desigualdades sociais. Pelo contrário, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 a desigualdade aumentava, assim como o descontentamento do povo venezuelano.

O primeiro ponto marcante do esgotamento desse *Pacto* se deu em 18 de fevereiro de 1983, conhecido como *viernes negro*, dia em que o presidente Luis Herrera Campins (1979-1984) desvalorizou o bolívar (moeda nacional) e estabeleceu o controle do câmbio, impondo

restrições à saída de divisas como estratégia para enfrentar a crise econômica, provocando grande descontentamento popular. O descontentamento aumenta quando o novo presidente, Carlos Andrés Pérez, eleito em 1988, indicou pela implementação de um programa de ajuste econômico, de acordo com as já indicadas reformas promovidas pelos organismos internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional. Tratava-se de um conjunto de medidas que caracterizavam claramente o aceite das orientações neoliberais na área da economia (privatizações de serviços públicos, abertura comercial e maior participação do setor privado na economia, dentre as medidas) (VENEZUELA, 2009). Esse conjunto de medidas, conhecido como *Paquete Económico* e anunciado pelo governo de Carlos Andrés Pérez, destinava-se a enfrentar o *viernes negro*, mas desencadeou uma das mais expressivas revoltas populares do país.

Estava instalado o ambiente político que culminou na rebelião popular conhecida com *El Caracazo*, iniciado em 27 de fevereiro de 1989 na cidade de Caracas. Suas causas se caracterizavam pelo aumento no preço da gasolina, transporte coletivo e produtos da cesta básica, mas expressavam os anos de descontentamento com os sucessivos governos que operavam em prol dos interesses das elites venezuelanas e com descaso para o povo que presenciava os alarmantes crescimentos dos índices de pobreza, migração para as cidades, crescimento dos trabalhadores informais e diminuição do emprego formal com as privatizações implantadas.

No dia 27 de fevereiro de 1989, os protestos pelo aumento do preço das passagens de ônibus começaram cedo em Guarenas e logo prosseguem em Caracas e em outras cidades do país. Ao longo do dia, a manifestação não se dissipou. Ao contrário, aumentava o número de pessoas que se juntavam para protestar pelo aumento das tarifas e a rebelião foi tomando corpo, o comércio fechou as portas e, aos poucos, apareciam saques a caminhões de comida e a supermercados. A manifestação não cessou e, no dia 28, as ruas continuavam tomadas, inclusive com queima de ônibus e mesmo com a repressão da polícia.

Diante desse cenário, ainda no dia 28 de fevereiro, o Ministro da Defesa venezuelano dá uma resposta mais contundente: a suspensão das garantias constitucionais, instalação imediata do toque de recolher e a convocação dos efetivos militares. Os protestos continuaram até 07 de março de 1989, mesmo com toda a investida do governo em reprimir a rebelião e iniciar algumas medidas para atender às demandas que originaram as manifestações, enquanto crescia o número de mortos e feridos nos confrontos dos militares contra o povo. Finalmente, no dia 07, o governo venezuelano suspende o toque de recolher em todo o país e anuncia um grande investimento nos bairros e comunidades mais pobres. Os números oficiais são de 300

mortos e 1.500 feridos. Porém, os números não oficiais estimam em mais de 1.000 mortos os resultados do *El Caracazo*.

Assim, conforme publicação do governo venezuelano de 2009:

Los virulentos sucesos que la historia recuerda como “El Caracazo”, ocurridos los días 27, 28 y 29 de febrero de 1989, y que cambiaron indudablemente la vida de Venezuela, no pueden entenderse como un hecho aislado, pero su explicación puede encontrar asidero en la desilusión generalizada del país frente al panorama sombrío en que éste se encontraba en 1989. Una grave crisis económica, los cotidianos escándalos de corrupción, los asesinatos de estudiantes y la represión despiadada del gobierno contra la protesta popular, fueron el caldo de cultivo para la desesperación del pueblo, ante la inercia de una clase política que no tenía la capacidad de dar respuesta a aquella dura realidad (VENEZUELA, 2009, p. 50)<sup>33</sup>.

Os anos seguintes revelariam que o saldo político era mais profundo e demorado do que as manifestações daqueles dias. De certa forma, *El Caracazo* foi uma reação espontânea do povo diante de décadas de descaso, mas foi também um movimento que alimentou a história de lutas e resistências do povo venezuelano e colaborou para consolidar o cenário político do fim do *Pacto del Punto Fijo* e a ascensão de uma movimentação popular crescente, com muitas manifestações, até a eleição de Hugo Chávez na década seguinte.

Seabra (2014), analisando o período, considera que *El Caracazo* ou *Sacudón* não foi um evento isolado. Mas, sim, teve grande importância para desencadear a enorme insatisfação popular em novas manifestações nos meses e anos seguintes. A primeira delas foi a greve geral convocada cerca de quatro meses após o fevereiro de 1989, cujas medidas neoliberais continuavam o centro da insatisfação:

Assim, podemos delimitar sua continuidade em manifestações de insatisfação social de 1989 a 1998. Nesse período verifica-se o assembleísmo crescente nos bairros populares de Caracas, os movimentos pedagógicos, o cooperativismo alternativo, os protestos de estudantes de liceus e universidades, o movimento indígena e mineiro, as organizações pró-direitos humanos, protestos de aposentados e protestos de trabalhadores da economia informal (DENIS, 2001; LOPEZ MAYA, 2002 *apud* SEABRA, 2014, p. 76).

Essas insatisfações, aliadas à continuidade da política neoliberal de Carlos Andrés Pérez e dos escândalos de corrupção de seu governo, levaram um grupo de militares,

---

<sup>33</sup> “Os violentos sucessos que a história recorda como “O Caracaço”, ocorrido nos dias 27, 28 e 29 de fevereiro de 1989, e que sem dúvidas, mudaram a vida da Venezuela, não podem ser entendidos como um feito isolado, mas sua explicação pode encontrar aderência na desilusão generalizada do país frente ao panorama sombrio em que este se encontrava em 1989. Uma grave crise econômica, os cotidianos escândalos de corrupção, os assassinatos de estudantes e a cruel repressão do governo contra os protestos populares, foram terreno fértil para o desespero do povo diante da inércia de uma classe política que não tinha capacidade de dar respostas àquela dura realidade” (VENEZUELA, 2009, p. 50, tradução nossa).

organizados a partir do Movimento Bolivariano Revolucionário 200 (MBR-200) e liderados pelo militar tenente-coronel Hugo Chávez Frías, ao levante e à tentativa de tomar o poder em 1992. O denso cenário político levou Pérez ao impeachment em 1993. Um governo provisório, de Ramón José Velasquez, assumiu até Rafael Caldera ser eleito e assumir no início de 1994, dando continuidade ao *puntofijismo* e à agenda neoliberal com um novo conjunto de reformas na área econômica, em 1996.

Seabra (2014) analisa que *El Caracazo* e o levante militar do MBR-200 foram momentos fundamentais para as classes subalternas se apropriarem da atividade política e responsáveis pela criação de uma nova cultura política construída com base na democracia e no protagonismo coletivo. Essa nova cultura política também foi ativada pela deslegitimação das organizações sindicais, partidárias e estatais que incentivaram a manifestação popular de grupos distintos, como estudantes, moradores de bairros médios e pobres, desempregados, trabalhadores informais e funcionários públicos, que tinham como destino comum a violação ou a negligência extrema de seus direitos.

É com essa população que Chávez e outros militares do MBR-200 constroem o diálogo necessário e a aliança cívico-militar que alcança a vitória eleitoral em 1998. Em um giro pelo país, o MBR-200 organizou os *Círculos Bolivarianos*, ou seja, uma estrutura organizacional de pequenos grupos locais que se organizavam em pequenas assembleias para discutir política. Essa iniciativa foi muito importante para o movimento liderado por Hugo Chávez ganhar a capilaridade necessária para ter visibilidade política, permitindo a ele conhecer minuciosamente a realidade do país.

Das alianças desencadeadas nesse período, surge o Movimento Quinta República (MVR), liderado por Hugo Chávez, que vence as eleições presidenciais de 1998. O movimento agregava, em torno da liderança de Chávez, alguns movimentos e partidos políticos, e um programa de governo centrado na elaboração de uma nova Constituição, efetivamente participativa e democrática, promulgada ainda em 1999.

É dessa forma que o governo Chávez estabelece um novo ciclo político na história da Venezuela. O seu governo foi responsável pela instalação de um conjunto de inovações políticas e sociais, com base na participação e no protagonismo popular, por meio de um amplo programa de governo, cujas ações alcançavam a população em seus bairros, comunidades, pequenas vizinhanças, demonstrando uma incrível capacidade de integrar as massas que já estavam conquistando um protagonismo político ativo e se dispunham a construir alternativas às suas formas de vida, participando de espaços políticos e decisórios. A Constituição garantiu meios de participação especificados em quatro tipos de referendo: o

*consultivo*, que utiliza a consulta para questões de especial interesse ou amplitude nacional; o *revogatório*, que possibilita submeter à decisão do povo a continuidade de um mandato eletivo; o *confirmatório*, para a aprovação de acordos, tratados ou tratados internacionais; e o *ab-rogatório*, para revogar total ou parcialmente leis ou decretos do governo (VENEZUELA, 1990).

Em relação à política neoliberal dos governos anteriores, Chávez tenta romper com o sistema econômico e as heranças institucionais do Estado venezuelano, por meio da *Lei Habilitante*, garantia constitucional que fixava algumas matérias nas quais o poder executivo poderia instituir decretos-lei de acordo com algumas situações de emergência. Análises de Buxton (2003 apud SEABRA, 2014) insistem que Chávez falhou na tentativa de romper de forma brusca com a política econômica que operava anteriormente a ele.

É com a aprovação de 49 *leis habilitantes*, em novembro de 2001, que Chávez cria o estopim do descontentamento dos setores patronais contra seu governo. Dentre essas leis, as mais polêmicas estavam naquelas que abordavam a questão da pesca e da agricultura, a lei de terras e desenvolvimento agrário e a lei dos hidrocarbonetos. As duas primeiras abordam diretamente o caráter da propriedade privada, limitando o poder dos grandes proprietários de utilizar-se dos recursos naturais de forma predatória e sem sustentabilidade e, principalmente, considerava os interesses dos pequenos e médios produtores no uso dos recursos para seu sustento. Já a de hidrocarbonetos contrariava as orientações neoliberais e definia que as atividades de exploração e produção de petróleo deviam ser de utilidade pública, instituindo ações que privilegiavam o interesse do governo venezuelano e utilizava os recursos provenientes de sua exploração para o desenvolvimento nacional e benefício coletivo (RODRIGUES, 2012).

Essas medidas levaram alguns setores a organizar um golpe contra o governo de Hugo Chávez. A insatisfação dos setores industriais e vinculados à Fedecámaras se consolidou primeiramente numa greve chamada *Paro Patronal* em dezembro de 2001, parando, inclusive, a atividade de produção na PDVSA. Os desdobramentos dessa insatisfação chegariam à organização de um golpe contra o governo em 11 de abril de 2002, quando Chávez foi capturado e tirado do Palácio Miraflores. Com a força de setores do governo, das forças armadas e da grande mobilização popular, que imediatamente cercou o Palácio Miraflores e o Forte Tiuna, onde Chávez havia sido levado, o golpe foi anulado e se estabelecia o governo de Hugo Chávez. Para Rocha (2009), deter o golpe foi possível pela organizada e rápida reação popular, evidenciando o caráter efervescente do processo político venezuelano a partir da Revolução Democrática Bolivariana.

Depois da tentativa de golpe, Chávez consolida ainda mais seu programa econômico, político e social. Seu plano econômico tratava de consolidar a institucionalização do excedente dos recursos naturais, majoritariamente do petróleo, para utilização do governo. Esses recursos foram imprescindíveis para o alcance que as políticas sociais tiveram ao longo da década de 2000. O governo bolivariano da Venezuela institucionaliza as *misiones bolivarianas* como política social de ampla cobertura e acesso, que destinavam aos mais diversos temas. Rocha (2009) enumerou as principais:

Misión 13 de abril (fortalecimento do poder popular através de comunas socialistas), Misión Mercal (alimentação subsidiada pelo governo e mercados populares), Misión Negra Hipólita (assistência social à população de rua), Misión Habitat (habitação), Misión Guaicaipuro (indígena), Misión Miranda (defesa da soberania nacional numa aliança cívico-militar), Misión Identidad (documentação para venezuelanos e estrangeiros), Misión Arbol (produção e conservação na área rural), Misión Cultura (desenvolvimento sócio-comunitário e cultural), Misión Ciencia (desenvolvimento científico e tecnológico endógeno), Misión Piar (diversificação da economia), Misión Zamora (contra o latifúndio), e as mais conhecidas: Misión Barrio Adentro (atenção integral a saúde nas comunidades), Misión Robinson I e Robinson II (educação fundamental), Misión Ribas (educação de nível médio) e Sucre (educação de nível superior) (ROCHA, 2009, p. 143).

É no rol do programa de políticas sociais governamentais que se localiza a aprovação, em 2005, da Ley de Servicios Sociales, destinada a definir e regular um sistema de prestação de serviços sociais aos idosos e demais pessoas com necessidades sociais e que não estão cobertas por outras leis, proporcionando a proximidade das instituições e serviços públicos à população alvo, instituindo a criação de uma Rede de Serviços Sociais, agregando instituições públicas e privadas e que proporcione a organização e cooperação institucional.

Outra medida de crucial importância para a consolidação do projeto bolivariano foi a aprovação da Lei dos Conselhos Comunais em 2006. Tais conselhos representavam um grande esforço do governo bolivariano para “organizar e incentivar a participação social, de conferir poder às comunidades em realizar o diagnóstico, estabelecer as prioridades, assim como a elaboração e controle dos projetos” (SEABRA, 2014, p. 149).

Reeleito em 2006, Chávez encontrou uma importante derrota eleitoral no referendo de 2007. Para adequar a Constituição ao projeto socialista, o governo submeteu a um referendo a reforma constitucional, e perdeu nas urnas, explicação encontrada no grande absenteísmo dos chavistas nas votações. Entretanto, em 2009, no referendo para “reeleições indefinidas”, o “sim” ganha, mostrando a força do projeto governamental de Chávez.

Durante a vigência do segundo mandato, Chávez se distanciou da presidência para um tratamento de saúde, em dezembro de 2012. Dois meses após ser reeleito, deixa o cargo para

seu vice-presidente, Nicolas Maduro. O quadro da doença se agravou e, em março de 2013, Chávez veio a falecer devido a complicações do câncer que o havia afastado do cargo.

Apesar de controversas, as políticas sociais de Chávez não obtiveram somente o impacto político, mas também uma diminuição real nos números da pobreza. Dados da Cepal sobre a pobreza na Venezuela indicam um quadro de expressiva regressão entre os anos de 2002 e de 2011. Segundo a instituição, de 48,6% da população venezuelana que se encontrava em situação de pobreza, o índice veio para 29,5% e, em condições de indigência, o índice veio de 22,2% para 11,7% (CEPAL, 2012).

Após a morte de Chávez, novas eleições foram convocadas. Com uma estreita margem, Nicolas Maduro, herdeiro político de Chávez, foi eleito. O país já vinha sofrendo uma crise econômica provocada por abastecimento inferior à demanda, aumento progressivo da inflação e um alto nível de criminalidade, o que aumentou o descontentamento da população com o governo. Em matéria datada de março de 2014, Claudia Jardim, ao acompanhar a política venezuelana, percebe que a imagem de Chávez se fortaleceu após a sua morte, e justifica as medidas tomadas por Maduro, que as faz “em nome do comandante” (JARDIM, 2014).

Ademais, o governo de Nicolas Maduro vem enfrentando uma crise institucional política, em um cenário de grande tensão provocada pela oposição. Após a morte de Hugo Chávez, em 2013, Maduro tenta continuar a implantação do chamado socialismo do séc. XXI, mas foi sofrendo maior pressão de setores da sociedade que o fez tomar medidas controversas para controlar esse descontentamento. Entre essas medidas, está a aliança com setores de grandes empresários e industriais. Após a morte de Chávez, a oposição vem ganhando maior visibilidade e há um campo de disputa instalado. Como exemplo desse processo, verificou-se a recente eleição do quadro legislativo, na qual a oposição conquistou quase 2/3 das vagas. Os próximos anos poderão demonstrar se existe “Chavismo” sem Chávez.

### *Bolívia*

Na Bolívia, os processos políticos recentes aparecem frequentemente por meio da figura governista de Evo Morales e do Estado Plurinacional. No entanto, a Bolívia de hoje é uma síntese histórica e, na situação específica que envolve esse país, a relação com os minérios formou cedo seu operariado. Também, desde cedo, a resistência que marca o país e a América Latina. A organização operária é parte constitutiva da história boliviana, que terá alguns marcos históricos organizativos determinantes para essa história, como a Revolução de

1952<sup>34</sup> e, mais tarde, a Marcha pela Vida, em 1986, passando pela Assembleia Popular de 1971. No entanto, um dos momentos mais emblemáticos, sem dúvida, é a ascensão do primeiro líder cocaleiro à presidência do país, em 2005.

A história política boliviana do século XX revela três traços importantes e fundamentais para compreender o poder de algumas forças políticas ao longo de sua história: *forte subordinação internacional da burguesia, devido à característica de sua economia baseada na mineração; exército permanentemente presente na esfera política e governamental; uma forte classe operária.* Alia-se a isso um operariado mineiro historicamente combativo, que se formou com o desenvolvimento da produção mineira, ou seja, desde o início da República, no início do século XIX. A trajetória histórica da Bolívia é marcada por muitas rebeliões populares.

O período que trataremos neste trabalho, entretanto, se expressa pelo fim do período de governos militares e o início da redemocratização do país, após dezoito anos com sucessivos golpes militares e grande insatisfação popular, marcado pelo retorno de Siles Suazo à presidência em 1982, eleito por vias democráticas. A Bolívia se encontrava com graves problemas sociais e econômicos, e suas ações na esfera econômica sofriam forte pressão de setores dos trabalhadores organizados, bem como dos empresários locais e da oposição política, realidade vivenciada pelos governos que o sucederam e que expressa a história política da Bolívia no século XX, ou seja, permeada por uma intensa correlação de forças e muitos interesses políticos diversos.

Nos anos 1980, consolida-se certa estabilidade política, que García Linera (2010) expressa:

A correlação de forças que caracterizou o Estado entre os anos 1985 e 2000 se baseou na concentração, na monopolização do capital burocráticos administrativo, da capacidade de decisão; num bloco de poder formado por setores exportadores – basicamente mineração e agroindústria –, parte da banca, o investimento estrangeiro direto e os organismos de apoio multilateral – são hoje, responsáveis por 85% da nossa dívida externa. Esse foi o bloco de poder que se estruturou nos anos 1980 e 1990, que destituiu os blocos organizados de forma corporativa, como os sindicatos da COB, garantindo assim relativa estabilidade política nos anos 1990 (GARCÍA LINERA, 2010, p. 300).

---

<sup>34</sup> Segundo García Linera, em análise sobre 1952: “a insurreição de abril de 1952, por exemplo, é o ponto de partida de uma época marcada pela irrupção altaneira e violenta da multidão sindicalizada na consagração de uma cidadania expansiva. A composição estatal não faz mais do que consagrar, regulamentar e, em seu momento, utilizar essa chancela operária, adequando-a aos fins unificadores das classes dominantes” (GARCÍA LINEIRA, 2010, p. 145). “A revolução de 1952 permitiu um grande salto na experiência política e na participação das massas populares” (ANDRADE, 2011, p. 24).

Essa relativa estabilidade política dos anos 1990 ocorrera à custa de governos que adotaram a programática das agências multilaterais, conforme assinala García Linera acima. Essa é a linha de governo de Víctor Paz Estensoro, que governou pela quarta vez a Bolívia, de 1985 a 1989, e dos sucessores, Paz Zamora (1989-1993) e Sánchez de Lozada (1993-1997). Não houve ações estratégicas e importantes para atender as difíceis condições de vida da população, cujo empobrecimento e desigualdade social se agravavam, assim como a insatisfação popular, principalmente das populações indígenas, camponesas e operárias.

Em 1997, Hugo Banzer, o militar que governou o país de 1971 a 1978 sob uma feroz ditadura e mediante um golpe de Estado, voltou à presidência após ganhar as eleições. Seu governo aliou-se com os EUA para suspender o plantio de coca, atividade que se dava de forma artesanal por pequenos camponeses, cujas ações de suspender o plantio geraram manifestações dos produtores.

Um grande acontecimento desencadeador de manifestações e revoltas populares foi a tentativa de o governo municipal de Cochabamba privatizar o sistema municipal de gestão da água. A partir disso, uma série de movimentações populares ocorre entre janeiro e abril de 2000. Com as sucessivas revoltas públicas, inclusive com iniciativa do governo de Hugo Banzer em declarar estado de sítio e prender todos os líderes do movimento no início de abril, os protestos alcançam o êxito em 20 de abril, quando o governo municipal desiste da privatização, anulando o contrato de concessão do serviço público e revogando a lei que instituía a privatização do serviço.

Segundo Rocha (2015) “a *Guerra da Água* abriu uma nova correlação de forças entre as classes, marcada pela crise do modelo neoliberal e dos partidos tradicionais” (ROCHA, 2015, p. 210). Esse foi o marco que impulsionou uma crescente ofensiva das classes populares e também impulsionou, nacionalmente, a chamada *Guerra do Gás*, outro movimento nacional que atuou na luta e defesa das fontes naturais bolivianas. Assim como a água em 2000, a iniciativa de aproveitamento do gás era de exportar via Chile, investindo na construção de um porto para a exportação do gás para os Estados Unidos e o México.

A questão do gás gerou um grande envolvimento público, maior ainda do que o da água, pois teve abrangência nacional. O conflito se instalou devido a dois grandes motivos: o primeiro, a exportação via Chile, país com quem Bolívia possui grandes problemas políticos, devido à perda da sua saída para o mar na Guerra do Pacífico (1879-1884); o segundo, mais social, visto que grande parte das famílias ainda cozinhava com lenha, e a decisão do governo era de exportar o gás a um preço baixíssimo, praticamente entregando um bem natural que nem mesmo sua população conseguia usufruir. Segundo Rocha (2015):

A “Guerra do Gás”, diferente do conflito em Cochabamba, teve uma dimensão nacional e provocou a derrubada do presidente Gonzalo Sanches de Lozada, “Goni”, que renunciou da presidência e fugiu do país. A cidade de La Paz e El Alto esteve tomada durante dias pelas mobilizações de mineiros, camponeses e indígenas (ROCHA, 2015, p. 210).

Em realidade, o governo de Sánchez de Lozada já herdou esse movimento do governo anterior. Jorge Quiroga fez os primeiros esforços para tal empreendimento, entretanto, com a pressão popular, deixou para seu sucessor enfrentar essa questão. Nas eleições de 2002, Sánchez de Lozada, empresário boliviano, colocou-se favorável à saída da exportação via Chile, mas não indicou detalhes de seu posicionamento, esperando para o início de seu mandato as decisões menos populares. A outra proposta era de uma saída para o mar, via Peru, porém mais custosa de ser viabilizada.

Diante da pressão popular, o governo de Sanches de Lozada pede apoio do Exército. Um dos seus setores se recusa a reprimir as mobilizações e se junta a elas nos protestos, tornando a permanência do presidente insustentável. Em outubro de 2003 é deposto do cargo e assume seu vice-presidente, Carlos Mesa, que fica no poder até 2005, quando nova pressão popular unificou indígenas, camponeses, operários e setores da classe média urbana em torno da luta contra a privatização da água, a nacionalização dos recursos naturais, como o gás e o petróleo, e a convocação de uma Assembleia Constituinte. Diante desse cenário de mobilização, Carlos Mesa também é deposto e seu substituto obrigado a convocar novas eleições.

Após a derrubada de dois presidentes via movimentação e pressão popular, os bolivianos elegem Evo Morales no final de 2005. Esse é o cenário político que permite a instalação de políticas mais alinhadas com os movimentos populares, em que gestam-se as legislações aqui estudadas.

O presidente Evo Morales chegou ao poder com um grande apoio popular e uma expressiva votação. No entanto a crise política e a polarização social provocada pelas rebeliões de 2003 e 2005 se manteve. Além da pressão popular pelo cumprimento das reivindicações dos diferentes grupos sociais, o governo sofreu a oposição das elites econômicas e políticas regionais que governavam as principais províncias do Oriente boliviano, em especial o departamento de Santa Cruz, onde se encontram as principais reservas de Gás e Petróleo, e uma forte presença do agronegócio (ROCHA, 2015, p. 215).

Evo Morales teve um ambiente político adverso para iniciar seu governo. Sua posse foi um marco sem precedentes na história da América Latina, pois expressava o primeiro presidente de descendência indígena a chegar ao poder. Além disso, carregava um novo projeto para o Estado, com perspectivas mais democráticas e transformadoras, principalmente pela visibilidade ao povo *quechua* e *aymara* e outras etnias indígenas, historicamente

esquecidas e relegadas à pobreza do interior do país. Entretanto, seu projeto encontrava um movimento operário forte, que possuía seus próprios líderes políticos, e a histórica elite que, com poucos intervalos e muitas alianças, manteve seus privilégios ao longo das últimas décadas.

Além da efervescência política que passava o país, as condições de vida na Bolívia eram extremamente adversas. Durán Gil (2008) analisa o cenário político e social da entrada de Evo no governo.

Em 2006, o país está praticamente à beira do colapso econômico, com profunda desigualdade social, alto índice de desemprego e informalidade, crescente pauperização, amplo descontentamento das massas populares urbanas e camponesa-indígena diante do abuso das empresas privadas prestadoras de serviços públicos e da pilhagem dos recursos energéticos pelo capital estrangeiro, em consonância com os governos de turno, alto índice de instabilidade política e convulsão social causadas por 20 anos de políticas estatais neoliberais (1985-2005)[...] A revolta das massas populares demonstra uma etapa acelerada e radical do processo de aprofundamento do desmantelamento do Estado com a política de privatizações, desregulamentação do padrão de intervenção do Estado e de extrema abertura econômica (DURÁN GIL, 2008, p. 168).

Para o autor, a *Guerra da Água* e a *Guerra do Gás* foram reações populares dinamizadas a partir da luta antineoliberal das massas populares e indígenas. Ou seja, se travava uma luta aberta contra as medidas liberalizantes e privatizantes diante de um cenário de extrema “devoção” do Estado às políticas neoliberais, sem demonstrar qualquer interesse em atender às demandas das maiorias empobrecidas. É claro que aqueles que obtinham muitos ganhos com esse desmantelamento do Estado iriam demonstrar seu descontentamento, numa clara tentativa de retomar os privilégios que a eleição de Evo ameaçava.

Dentre as propostas mais emblemáticas de seu programa de governo estava a nacionalização dos hidrocarbonetos, em 2006, e a instalação da Assembleia Constituinte, eleita também em 2006, que entrou em vigor em 2009. A proposta de Evo era ampliar as garantias para os povos indígenas e para os camponeses, principalmente no uso da terra e de seus recursos naturais. Nessa perspectiva, uma das maiores conquistas do governo Morales foi a incorporação, na Constituição, da denominação de Estado Plurinacional, reivindicação das lutas indígenas desde os anos 1990. Essa denominação contemplaria um Estado plural, unitário, soberano, democrático e multicultural.

A Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (PPS-DIC), política destinada à proteção social e desenvolvimento integral comunitário, decreto de 2007, que integra o material de nossa pesquisa, é instituída nesse início de mandato do governo de Evo Morales. Seus objetivos agregam a atenção à pobreza e o fortalecimento dos direitos da

população, já especificando principalmente os indígenas, originários e camponeses com o fortalecimento de um modelo de desenvolvimento comunitário urbano e rural para valorizar as formas organizativas das populações locais e da identidade cultural e territorial, justamente contemplado a condição de Estado multiétnico indígena.

Também é de 2007 a Ley de la Renta Universal de Vejez (Renta e Dignidad), legislação que instituiu uma renda mensal vitalícia aos idosos com idade superior aos sessenta anos, desde que não recebam nenhuma outra renda previdenciária ou outra remuneração do Estado boliviano. Apesar de não vinculado ao salário mínimo nacional tratou-se de uma grande medida do governo boliviano, que enfrentou manifestações em algumas regiões do país (regiões marcadamente com forte oposição ao seu governo, como Santa Cruz, Cochabamba e Beni), contrárias à aprovação da lei que contava com o financiamento com recursos de imposto sobre os hidrocarbonetos.

Mesmo com muitas medidas que incluíram a população indígena no rol de políticas do governo, Rocha (2015), em análise sobre os 10 anos do governo de Evo Morales, acredita que a Constituição necessitaria de mudanças mais estruturais para efetivamente atender às reivindicações do que a luta indígena almejava e o que, de certa forma, seu governo tenta sustentar, ou seja, a inclusão e o reconhecimento dos povos indígenas, historicamente marginalizados e desconsiderados nas políticas governamentais.

Esta reivindicação foi formalmente incorporada na Nova Constituição Política, pelo governo Evo Morales. Apesar da retórica da Plurinacionalidade do Estado, a nova constituição legítima e mantém intactos os grandes latifúndios e o sistema político dominante, base material da opressão e exploração dos povos indígenas. As instituições da democracia liberal burguesa, como o parlamento (agora Assembleia Plurinacional), a justiça e as forças armadas bolivianas, apesar das mudanças formais, foram mantidas incólumes, e são, hierarquicamente dominantes em relação às formas de autonomia e autogoverno indígena que seguem limitadas e subordinadas (ROCHA, 2015, p. 222).

Os últimos anos do governo de Evo Morales apresentaram significativa melhora nas condições de vida da população boliviana. Na educação, o governo erradicou o analfabetismo, reconhecido em 2014 pela Unesco, e reduziu os índices de pobreza e desigualdade social do país, conforme dados da ONU, de 40% para 20%. Em 2014, Evo foi reeleito em primeiro turno para o terceiro mandato presidencial.

### 3.3 A proteção socioassistencial na América Latina: nuances da organização das legislações nos países estudados

Este item será dedicado a evidenciar os conceitos-chave que estão contidos nos documentos legais da proteção socioassistencial nos países alvo desse estudo: Brasil, Chile, Venezuela e Bolívia.

Antes de nos debruçarmos na legislação dos quatro países escolhidos, faz-se necessário esclarecer quais as legislações escolhidas e de quando datam. Considerando as configurações políticas e os contextos sociais e econômicos desses países, as legislações vinculadas ao que é chamado de proteção socioassistencial, que correspondem à organização e concessão de políticas de assistência social ou socioassistencial, datam, majoritariamente, da década de 2000, exceto o texto original de uma das legislações brasileiras, que data de 1993.

Para aglutinar e sistematizar os dados da legislação pertinente e, principalmente, a extensão de muitos documentos que foram eleitos, elaborou-se um instrumental de pesquisa [apêndice A] que considerou alguns elementos básicos, a partir dos quais teceram-se parâmetros gerais de análise. O intuito deste trabalho não foi elencar bases de comparação, desnecessárias para nossos objetivos, mas, sim, organizar, de alguma forma, a infinidade de elementos que cada texto guarda em sua composição para que se possa perceber quais as categorias são centrais nessas legislações.

O início dessa exposição busca captar das legislações os conceitos mais filosóficos que servem para balizar as normatizações necessárias a qualquer lei. Os **princípios** que orientam cada legislação serão a primeira forma de se vincular as leis escolhidas às categorias teóricas deste estudo.

Na Lei Orgânica da Assistência Social do Brasil, os princípios possuem clara referência ao atendimento às necessidades sociais, que deve se sobrepor às exigências de rentabilidade econômica, possui referência à universalização dos direitos sociais e a igualdade no acesso ao atendimento da política, além de ampla divulgação das ações vinculadas à assistência social e do claro propósito de respeitar o cidadão alvo da política, na sua autonomia, no seu direito de convivência familiar e comunitária, ainda, sem comprovação vexatória da necessidade.

Nos referidos princípios que menciona a LOAS, o direito à convivência familiar e comunitária se destaca nos seus princípios, sendo, conforme concepção, valores na qual a referida política parte, princípio norteador a ser seguido na sua execução.

A primeira indicação realizada neste estudo é de que, no texto da LOAS, os termos da convivência familiar e comunitária, conforme consta nos princípios, aparecem somente em mais uma ocorrência, salvo que essa ocorrência está relacionada aos objetivos do Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF), incorporado na LOAS em sua última modificação em 06 de julho de 2011, pela Lei n. 12.435.

Ao se eleger somente a palavra família, registram-se 24 ocorrências na LOAS (incluindo famílias, familiar, familiares). Abaixo, um pequeno quadro organizando a que assunto essas referências à palavra estão relacionadas:

**Tabela 1** - Número de ocorrências da categoria “família” na legislação brasileira

| <b>Passagem da redação da LOAS</b>   | <b>Nº ocorrências</b> |
|--|-----------------------|
| Atendimento reservado às famílias/ considerar o número de famílias/ trabalho social com famílias/ orientação e acompanhamento da família | 5                     |
| Proteção à família   | 4                     |
| Renda não provida pela família/ renda mensal da família  | 4                     |
| Prestação social dirigida às famílias  | 3                     |
| Fortalecimento, rompimento ou reconstrução de vínculos familiares  | 3                     |
| Capacidade protetiva das famílias  | 1                     |
| Definição de família   | 1                     |
| Programa Bolsa Família   | 1                     |
| Serviço PAIF   | 1                     |
| Serviço PAEFI  | 1                     |
| <b>Total</b>   | <b>24</b>             |

Elaboração Própria.

Ainda sem chegar à atual organização da política de assistência social no Brasil, já é possível visualizar que o número maior de ocorrências está relacionado às referências da atual forma e conteúdo da organização e funcionamento da política, que, já nesse momento, pode-se observar, possui uma notória referência no trabalho dirigido às famílias e não à convivência familiar e comunitária. Aliás, o número de vezes que aparece a proteção à família não deixa dúvidas que ela possui uma estruturação orgânica<sup>35</sup> dentro da própria LOAS.

<sup>35</sup> Ainda mais se considerarmos que: i) o número de vezes que a palavra comunitária aparece é de seis vezes, sendo uma delas fazendo referência ao Fundo Nacional de Ação Comunitária, antigo fundo que financiava a assistência social. Das cinco restantes, dois são referenciando “convivência familiar e comunitária”, conforme já mencionamos, uma referindo-se à integração à vida comunitária pela pessoa com deficiência e duas vezes referindo-se a fortalecimento vínculos familiares e comunitários e reconstrução de vínculos familiares e

Essa breve quantificação de algumas palavras que estão na Lei Orgânica da Assistência Social do Brasil (LOAS) não cabe aqui para fugir ao nosso foco de pesquisa, mas somente para uma breve ilustração do que se está constatando. Ou seja, que a convivência familiar e comunitária que consta nos princípios da Lei não reverbera na continuação do texto, passando a elencar com muito mais facilidade a referência à família e à proteção social delas.

Continuando com as impressões iniciais sobre os **princípios** da LOAS, já com suas alterações<sup>36</sup>, deseja-se atentar para algumas referências que neles constam: atendimento às necessidades sociais, que deve se sobrepor às exigências de rentabilidade econômica, a referência à universalização dos direitos sociais e a igualdade de direitos no acesso ao atendimento da política.

Ao direcionar a atenção à cobertura do direito à assistência social, já no art. 2 da LOAS, ao definir seus objetivos, ela institui a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida pela família. Ao se referir ao benefício de prestação continuada (BPC), no art. 20, a lei novamente deixa claro que seu público é aquele cuja manutenção da própria vida não é possível por capacidade própria ou pelas condições de sua família.

A referência aos critérios de renda para acesso ao direito fica mais explícita em dois outros momentos, quando a referida lei estabelece claramente qual é o valor monetário que classifica a não condição de manutenção ou de tê-la provida pela família e, ainda, não sendo a única comprovação de necessidade, estando sujeito aos demais procedimentos para deferimento do pedido.

Novamente, o texto da própria LOAS desfaz a possibilidade de aplicabilidade de seus princípios, quando, ao esmiuçar as garantias do direito, acaba por posicionar-se contra aquilo que busca garantir. No caso da comprovação da necessidade para acesso, principalmente ao BPC, negligencia e põe em terra mais de um dos seus princípios: supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; a referência à universalização dos direitos sociais; o respeito à dignidade do cidadão, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; e a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza.

---

comunitários; ii) o número de vezes que a palavra “proteção” aparece é de 14 vezes. Dessas, cinco vezes faz referência a “proteção social básica” ou “proteção social especial” (forma de organização atual da assistência social), quatro vezes faz referência a “proteção à família”, três vezes faz referência à “proteção social” de forma genérica, ou seja, como objetivo ou finalidade da política, e duas vezes faz referência aos serviços ofertados pela atual política nacional de assistência social (PAIF E PAEFI).

<sup>36</sup> Referimo-nos às alterações dadas pela lei 12.435 de 06 de julho de 2011.

Sem esgotar as possibilidades e o horizonte contido nos princípios da LOAS, uma parada para análise já os coloca sob dúvida. Tem-se os primeiros indícios de que, mesmo ao se posicionar de maneira progressista e garantidora de universal cobertura e acesso, uma breve incursão em seus desdobramentos já desfaz o que seu próprio texto almejava garantir.

Não se tem dúvida e, tampouco, falsas expectativas no resultado material da aprovação de uma lei. Sabe-se que seu texto é resultado de amplo debate, embate, negociação, disputa e inúmeras vezes reescrito para se chegar à versão final. Por isso, não é espantoso ou surpreendente que seja um amontoado de concepções e compreensões sobre uma política social, especialmente a política de assistência social, que guarda um denso ranço conservador em sua trajetória, meandros já explorados no capítulo anterior.

Ainda abordando os **princípios** em que se afirmam os textos legais, passa-se agora para a forma como aparecem na legislação chilena, especificamente nos documentos atrelados ao sistema de proteção Chile Solidario e suas normativas.

As bases em que se afirmam os princípios nas normativas chilenas também explicitam uma gama de concepções. Seus princípios são: igualdade de capacidades básicas; enfoque nos direitos; integralidade das ações; equidade e manejo da vulnerabilidade; a família como núcleo de desenvolvimento humano; e desenvolvimento local e participação cidadã.

Com algumas concepções mais claras em seus enunciados, afirmam algumas categorias importantes e expressivas. Mais ainda quando atenta-se para o desenvolvimento dessas concepções nas normativas. Tornar iguais as capacidades básicas, explicita que compreende tal princípio como o reconhecimento da “libertad de las personas para buscar sus propios destinos, pero procura que todos arranquen desde ‘el mismo punto de partida’”. A concepção de capacidades, nesse caso, está atrelada a ideia de liberdades, pois, quando garantidas em quantidade, darão possibilidades para as pessoas “seguir avanzando en la profundidad de sus realizaciones, y mayor podrá ser su desarrollo humano” (CHILE, 2004a)<sup>37</sup>.

Do princípio do enfoque de direitos parte a concepção de que ao “criar e consolidar capacidades e oportunidades” as pessoas ampliam seu bem-estar e contam com maior liberdade para influenciar nas decisões que afetam suas vidas. Ou seja, as ações da política social por meio do desenvolvimento das capacidades e oportunidades estão direcionadas na perspectiva do acesso ao direito.

---

<sup>37</sup> “Liberdade dos indivíduos para buscar seus próprios destinos, mas todos devem partir ‘do mesmo ponto de partida’ [...] seguir avançando no aprofundamento de suas realizações, e maior poderá ser seu desenvolvimento humano” (CHILE, 2004, tradução nossa).

Outras concepções aparecem com ênfase nos princípios da legislação chilena, como o acesso às ações da política social pelos grupos com maior vulnerabilidade. Conforme o princípio da integralidade das ações “las personas y grupos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad requieren recibir los apoyos necesarios para hacer uso efectivo de la estructura de oportunidades disponible” (CHILE, 2004a)<sup>38</sup>. No princípio da “equidad y manejo de la vulnerabilidad”, a prioridade das ações também considera os grupos sociais mais vulneráveis, “la vulnerabilidad surge en el contexto de visualizar el fenómeno de la pobreza no solo desde la perspectiva de las condiciones de ingreso económico sino también desde las dimensiones psicosociales, educacionales, laborales, y familiares que se expresan en desigualdad de oportunidades” (CHILE, 2004a)<sup>39</sup>.

Duas outras concepções estão explicitadas nos princípios do *Chile Solidario*, sendo a família como núcleo do desenvolvimento humano e alicerce para a proteção social e o desenvolvimento local como estratégia para o fortalecimento da participação das pessoas. O desenvolvimento local é explicitado como *locus* onde “a ampliação da estrutura de oportunidades e a mobilização de recursos postos à disposição deste processo deve ocorrer”, concepção bem próxima do encontrado no desenho da política de assistência social brasileira por meio do território.

O terceiro país cuja legislação pertinente à proteção socioassistencial é destacada é a Venezuela. Assim como no Brasil e no Chile, busca-se, dentro das legislações e normativas pertinentes, explicitar os **princípios** que regem suas ações. Na *Ley de Servicios Sociales* da Venezuela tais princípios explicitam sete categorias/conceitos: autonomia, participação, corresponsabilidade, progressividade, atenção preferencial, igualdade e tratamento digno.

O primeiro deles, a autonomia, refere-se ao “respeto a la independencia, dignidad, capacidad de decisión, bienestar y calidad de vida, desarrollo personal y comunitario de las personas protegidas por esta ley” (VENEZUELA, 2005)<sup>40</sup>. Já a participação é colocada como direito e dever de todas as pessoas protegidas pela lei a se envolver ativamente na formação, execução e controle da gestão pública das ações ofertadas pela lei.

---

<sup>38</sup> “As pessoas e grupos que se encontram em situação de maior vulnerabilidade requerem receber apoios necessários para fazer uso efetivo da estrutura de oportunidades disponíveis (CHILE, 2004a, tradução nossa).

<sup>39</sup> “Equidade e gestão da vulnerabilidade [...] a vulnerabilidade surge no contexto de visualizar o fenômeno da pobreza não somente desde a perspectiva das condições de renda econômica como também das dimensões psicosociais, educacionais, de trabalho e familiares que se expressem em desigualdade de oportunidades” (CHILE, 2004a, tradução nossa).

<sup>40</sup> “O respeito à independência, à dignidade, à tomada de decisão, bem-estar e qualidade de vida, desenvolvimento pessoal e comunitário das pessoas protegidas pela presente lei” (VENEZUELA, 2005, tradução nossa).

O princípio da corresponsabilidade é o primeiro que faz referência às instituições sociais externas ao Estado na partilha da responsabilidade para alcançar as prestações sociais. São essas: “Órgano Rector, Instituto Gestor, órganos operativos, comunidad, familia y personas protegidas” (VENEZUELA, 2005). Destaca-se, portanto, a comunidade e a família como corresponsáveis pelas prestações sociais do Estado.

Outros princípios são a progressividade ou o desenvolvimento gradual na oferta dos serviços sociais, de acordo com a organização do Estado e demais partícipes, e a atenção preferencial que as pessoas cobertas pela lei terão tanto das instituições públicas como da comunidade organizada. Aos dois últimos princípios pode-se dar ênfase: primeiro está a garantia de igualdade como aquela em que “todas las personas son sujetos de derecho y de justicia, sin discriminación alguna”; e o segundo, que lembra os princípios constantes em nossa Lei Orgânica da Assistência Social é a “atención respetuosa, no discriminatoria, ni vejatoria, a las personas protegidas por esta ley, con el fin de promover el desarrollo de una vida segura, libre de explotación y maltrato físico o mental” (VENEZUELA, 2005)<sup>41</sup>.

Como se procede ao analisar os aparentemente progressistas princípios da Lei Orgânica no Brasil, diferentemente dos já explícitos conceitos a que se referiam à lei chilena, far-se-á uma breve incursão sobre o texto da lei venezuelana, buscando, em seu próprio documento, a consistência necessária para sustentar tais princípios<sup>42</sup>.

Ao se atentar para o desenvolvimento do texto, percebe-se que, dos termos utilizados para clarificar os princípios, as maiores ocorrências e referências se dão à participação e à corresponsabilidade das instituições envolvidas na proteção. O número elevado de ocorrências da palavra participação no texto, conforme tabela 2, garantem a permanente clareza de que é direito e dever das pessoas envolvidas pelas ações, mas não somente. Há uma referência permanente no desenvolvimento da lei para que haja participação e organização social da população para garantir o exercício dos direitos consagrados pela lei.

---

<sup>41</sup> “Todas as pessoas são sujeitos de direitos e de justiça, sem discriminação [...] atenção respeitosa, não discriminatória, nem vexatórias às pessoas protegidas por esta lei, a fim de promover o desenvolvimento de uma vida segura, livre da exploração e do maltrato físico ou mental” (VENEZUELA, 2005, tradução nossa).

<sup>42</sup> Nossa incursão pelo texto da lei para verificar a consistência dos princípios é a primeira delas. Ao explorarmos os próximos itens de nosso instrumental de pesquisa realizaremos novas incursões para desenredar os meandros da referida lei.

**Tabela 2** - Número de ocorrências da categoria "participação" na legislação venezuelana

| <b>Passagem na Ley de Servicios Sociales</b>   | <b>Número de ocorrências</b> |
|--|------------------------------|
| Promover/impulsionar/garantir a participação ou atividades com participação          | 21                           |
| Instâncias ou órgãos de participação   | 7                            |
| Participação de Conselho de Planejamento ou de Conselho Nacional de Serviços Sociais | 2                            |
| Restrição à participação decorrente de deficiência                                   | 1                            |
| Concepção de Participação  | 1                            |
| <b>Total</b>   | <b>32</b>                    |

Elaboração Própria.

Para essa garantia, também há permanente referência à corresponsabilidade do Estado, da sociedade e da família, inclusive estabelecendo o dever da participação pelas famílias alvo das prestações sociais. Há referência também ao fomento do interesse da família em proteger as pessoas que são cobertas pela lei. Outro termo que apresenta certa recorrência está relacionado ao trato oportuno ao público alvo da lei, revelando constante preocupação com a preservação da dignidade física e psicológica nas ações de proteção social.

Para finalizar, a incursão sobre os **princípios** que balizam as ações que constam nas legislações afetas à proteção socioassistencial nos países estudados, passa-se à Bolívia.

O Decreto que estabelece a *Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario* define como princípios: a integralidade, a territorialidade, o enfoque comunitário, o impacto almejado e a autogestão.

Logo na definição do primeiro princípio encontra-se: “contribuye a desarrollar las múltiples capacidades de las personas, familias, grupos sociales y comunidades, en forma armónica y equilibrada, a través de intervenciones intersectoriales así como con programas de corto, mediano y de largo plazo”<sup>43</sup>. Ou seja, a definição de integralidade é definida pelo pressuposto de desenvolver múltiplas capacidades das pessoas, famílias, grupos sociais e comunidade. Essas capacidades serão desenvolvidas a partir de intervenções territoriais, reconhecendo as relações sociais e culturais que se estabelecem nos territórios (BOLÍVIA, 2006).

Outra concepção que se mostra clara é a perspectiva do impacto, pois os programas “estarán orientados a erradicar las causas estructurales de la pobreza, extrema pobreza,

<sup>43</sup> “Contribui para desenvolver as múltiplas capacidades das pessoas, famílias, grupos sociais e comunidades, de forma harmônica e equilibrada, por meio de intervenções intersetoriais, assim como com programas de curto, médio e longo prazo” (BOLÍVIA, 2006, tradução nossa).

marginalidad, prevención y reducción de vulnerabilidad, en todas sus manifestaciones” e ainda, as concepções de enfoque comunitário que “fortalece y se sustenta en la identidad y las formas de organización y autogestión de las comunidades locales campesinas, indígenas – originarias, productivas y vecinales, en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos”. Finalmente, o último princípio é vinculado a fortalecer as capacidades de autogestão e de desenvolvimento sustentável das comunidades locais acima mencionadas (BOLIVIA, 2006)<sup>44</sup>.

Percebe-se, nos princípios da legislação boliviana, a recorrência de preocupação em promover, desenvolver e potencializar ações para “comunidades locais campesinas, indígenas, originárias, produtivas e de vizinhanças”, a territorialidade como princípio com compreensão análoga à diretriz da legislação brasileira de “descentralização político-administrativa” ao reconhecer a necessidade de desenvolvimento de ações localizadas nos espaços onde se desenvolvem as relações sociais, ou seja, no território.

O segundo item a ser trabalhado neste texto, a partir da sistematização do instrumental de pesquisa, são **os eixos que fundamentam e direcionam as ações da proteção social** dos documentos legais desses países.

Nesse tópico, as aproximações entre os sistemas de proteção socioassistencial brasileiro e chileno ficam verdadeiramente explícitas. No Brasil, recorreu-se à Política Nacional de Assistência Social, normativa legal que desenvolve o sistema de gestão da política em todo o território nacional, em que se percebe com maiores detalhes os direcionamentos ídeo-políticos da nossa proteção social.

Os eixos estruturantes que norteiam a assistência social no Brasil elegem algumas matrizes categoriais, conforme Brasil (2004). A matricialidade sociofamiliar e a descentralização político-administrativa e territorialização são os principais eixos estruturantes que expressam e norteiam a política de assistência social brasileira. Primeiramente, referencia-se a matricialidade sociofamiliar.

Por reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida (BRASIL, 2004).

---

<sup>44</sup> “Serão orientados para erradicar as causas estruturais da pobreza, extrema pobreza, marginalidade, prevenção e redução da vulnerabilidade, em todas as suas manifestações [...] fortalece e se sustenta na identidade e nas formas de organização e autogestão das comunidades locais campesinas, indígenas – originárias, produtivas e de vizinhanças, na concepção, execução, acompanhamento e avaliação dos programas e projetos (BOLIVIA, 2006, tradução nossa).

A opção por essa matriz, segundo o referido documento, é o reconhecimento das consequências geradas pela transformação capitalista das últimas décadas que resignificaram os espaços públicos e, sobretudo, as relações da esfera privada como reconfiguração e papel da família.

Ao explicitar quais as motivações de eleger a centralidade na família como eixo norteador da política de assistência social, evidencia-se que as situações sociais que geram tal preocupação e esforço de proteção social são baseadas na vulnerabilidade à pobreza. Tal vulnerabilidade não explicita apenas exposição a fatores econômicos desfavoráveis e qualificações individuais, mas inclui as tipologias e os arranjos familiares como condicionante direto de cada família ao qual o indivíduo pertence.

Sua perspectiva de ações reforça que a ênfase da política nacional estará ancorada no pressuposto de que a centralidade da família e a superação da focalização necessitam ter o fortalecimento de iniciativas que repousem na família para prevenir e proteger seus membros, mas que, para isso, é necessário garantir condições de sustentabilidade para tais iniciativas. Essa ênfase em ações voltadas para elas deve se dar em seus territórios de moradia, imprimindo uma articulação com o outro eixo de atuação dessa política, que é o território.

Em relação à descentralização político-administrativa e territorialização das ações de proteção social, essa parte do artigo 11 da Lei Orgânica da Assistência Social envolve as três esferas governamentais a atuarem de forma articulada na formulação, coordenação, financiamento, execução e avaliação da referida política.

A territorialização é demarcada com a seguinte afirmação: “Considerando que muitos dos resultados das ações da política de assistência social impactam em outras políticas sociais, e vice-versa, é imperioso construir ações territorialmente definidas, juntamente com essas políticas” (BRASIL, 2004). O referido documento explora a ideia de território vinculado aos espaços de vivência e de constituição da identidade e das relações sociais dos sujeitos, a partir de alguns autores, tanto dos estudos da área da geografia, quanto do serviço social, que problematizaram e teorizaram sobre o território, buscando traçar qual a concepção que a política considera e buscará imprimir por meio de suas ações.

A operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada (BRASIL, 2004, p. 44).

Por fim, a territorialização dentro da política de assistência social brasileira considera a organização dos municípios a partir de seu porte em números de habitantes, organização utilizada para a operacionalização do Sistema Único da Assistência Social no país. O enfoque da política é de que o porte de cada município ditará o grau de aprofundamento e da oferta das ações de proteção social.

No Chile, verifica-se como **eixos estruturantes e princípios da normatização** o enfoque de capacidades a uma organização das ações, que está direcionada para as pessoas e grupos que se encontram em situação de maior vulnerabilidade.

No que tange às capacidades a compreensão expressa:

Una forma moderna de interpretar la inquietud igualitaria, es a través del enfoque de ‘capacidades’. Este enfoque reconoce la libertad de las personas para buscar sus propios destinos, pero procura que todos arranquen desde ‘el mismo punto de partida’, es decir, se preocupa que todos puedan acceder a un mínimo de capacidades básicas. Por capacidad se entiende aquello que una persona puede ser capaz de hacer o ser, lo que equivale a la libertad real con que cuenta una persona. [...] Un enfoque como éste es, en esencia, promocional, favoreciendo la creación de activos y capital que reviertan permanentemente condiciones de vulnerabilidad y precariedad (CHILE, 2004a, p. 17)<sup>45</sup>.

A legislação aborda a liberdade como pressuposto para que as pessoas busquem seu próprio futuro, mas reconhece que, para que todos partam do mesmo ponto em busca desse futuro, é necessário conquistar um mínimo de capacidades básicas. As capacidades são entendidas como liberdades que, ao serem proporcionadas, trarão possibilidades de seguir avançando em suas realizações e em desenvolvimento humano. Ou seja, para melhorar suas condições de vida é necessário o acesso a capacidades básicas.

Ainda no Chile, a vulnerabilidade aparece como uma condição que deve ser revertida e como expressão da população mais necessitada de proteção. “La noción de equidad actúa como principio regulador de los accesos y distribución de servicios y beneficios sociales de acuerdo a *la priorización de los grupos sociales más vulnerables*” (CHILE, 2004a, p. 18)<sup>46</sup>.

A perspectiva da legislação é promover a geração de condições e mecanismos redistributivos baseados na igualdade de oportunidades, com aplicação de estratégias de

<sup>45</sup> “Uma maneira moderna de interpretar a preocupação sobre a igualdade é a abordagem por meio de “capacidades”. Esta abordagem reconhece a liberdade dos indivíduos para buscar seus próprios destinos, mas busca que todos iniciem desde “o mesmo ponto de partida”, ou seja, importa que todos tenham acesso a um mínimo de capacidades básicas. Por capacidade se entende aquilo que uma pessoa pode ser capaz de fazer ou ser, o que equivale à liberdade real disponível para uma pessoa. [...] Tal abordagem é, em essência, promocional, favorecendo a criação de ativos e de capital que revertam permanentemente as condições de vulnerabilidade e precariedade” (CHILE, 2004a, p. 17, tradução nossa).

<sup>46</sup> “A noção de equidade atua como o princípio regulador dos acessos e distribuição de serviços e benefícios sociais de acordo com a priorização dos grupos sociais mais vulneráveis” (CHILE, 2004a, p. 18, tradução nossa).

discriminação positiva para aqueles que se encontram em situação de maior necessidade. Ademais, a concepção de vulnerabilidade parte de visualizar a pobreza não somente pelo lado econômico, mas também em outras dimensões da vida social, tal como as psicossociais, educacionais, laborais e familiares que expressam *desigualdade de oportunidades*.

A família também tem um papel central. Em sua concepção “la familia es un sistema de relaciones sociales que cumple naturalmente una función protectora respecto de sus integrantes y que, contando con las condiciones básicas para su buen funcionamiento, es capaz de cumplir eficiente y eficazmente este rol” (CHILE, 2004a, p. 18)<sup>47</sup>. Ancora-se nas bases de que a proteção social do Estado para a família dará condições que essa cumpra suas funções de proteção com seus membros, de forma eficiente e eficaz.

Para reforçar essa centralidade, o Chile Solidario define seu foco de atenção e ação na família, direcionando suas ações para as famílias mais pobres do país, no sentido de fortalecê-las suficientemente para que acessem a rede social disponível a partir de uma lógica de igualdade de oportunidades e de equidade social. A perspectiva é de trabalhar para as famílias em extrema pobreza e proporcionar a elas as possibilidades para acessar as oportunidades disponíveis.

Na Venezuela, foram identificadas algumas categorias que expressam os eixos que estruturam as ações. Dentre eles estão a sustentação de uma política nacional de proteção à população, cuja gestão do regime de prestação será a partir dos princípios da descentralização, desconcentração e da participação sob a cooperação de organismos públicos e privados. O que não se identificou ao longo da referida lei é um desenvolvimento sobre como essas categorias se implementam na gestão do regime de prestação. O que se percebe, além desses eixos, é a elucidação de algumas categorias que apareceram ao longo da lei, na qual sua elucidação auxilia a compreender alguns eixos sob os quais se estruturam as ações de prestação dos serviços. São elas: estado de capacidade; atenção integral; e integração social.

Ao explorar a definição de “estado de necessidade”, encontra-se: situação de desproteção econômica, pessoal, familiar ou social, que desencadeia necessidades sociais merecedoras de proteção temporária ou permanente. É o mecanismo que aciona a possibilidade de cobertura ou não pela referida lei. De imediato, pode-se fazer uma relação com um conceito que é utilizado de forma análoga a esse em países como Brasil e Chile, que

---

<sup>47</sup> “A família é um sistema de relações sociais que desempenha naturalmente uma função protetora em relação aos seus membros e que, com as condições básicas para seu bom funcionamento, é capaz de cumprir esse papel com eficácia e eficiência” (CHILE, 2004a, p. 18, tradução nossa).

é o conceito de vulnerabilidade ou risco social. Desenvolver-se-ão mais adiante as problematizações que esses conceitos necessitam e os significados ídeo-teóricos que guardam.

Quanto à definição de “atenção integral”, encontra-se relação com o que se julga ser um dos eixos centrais da lei, ou seja, o “estado de necessidade”. Em tal definição, verifica-se referência a: “acciones destinadas a satisfacer las necesidades económicas, físicas, materiales, emocionales, sociales, laborales, culturales, educativas, recreativas, productivas y espirituales de las personas” (VENEZUELA, 2005, p. 7)<sup>48</sup>.

Finalmente, a “integração social” que busca, a partir da compreensão sobre o estado de necessidade, definir seu alcance:

Proceso de desarrollo de capacidades y creación de oportunidades en los órdenes económico, social y político para que los individuos, familias o grupos sujetos de protección de esta Ley, puedan reincorporarse a la vida comunitaria con pleno respeto a su dignidad, identidad y derechos sobre la base de la igualdad y equidad de oportunidades para una vida activa y productiva (VENEZUELA, 2005, p. 7)<sup>49</sup>.

Novamente, a partir do que se vem desvendando até aqui, duas categorias chamam atenção e necessita-se explorá-las: desenvolvimento de capacidades e criação de oportunidades. A partir do que foi constatado nesse levantamento, a partir de um estado de necessidade, as garantias dessa lei buscam integrar socialmente, reincorporando à vida comunitária aqueles indivíduos, famílias ou grupos de sujeitos protegidos pela lei, por meio do desenvolvimento de capacidades e criação de oportunidades. Novamente, deseja-se registrar que essas duas categorias trazem inúmeros questionamentos e nos colocam atentos para desvendar seus reais significados.

Deslocando os apontamentos para a Bolívia, a organização das ações da *Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario* tem seu centro no fortalecimento de práticas comunitárias por meio de programas que preservem a identidade cultural e a identidade socioterritorial, com vistas a “erradicar las causas estructurales de la extrema pobreza y la alta vulnerabilidad de personas, familias y comunidades a través de acciones complementarias del Estado, logrando su desarrollo integral basado en su potencial

---

<sup>48</sup> “Ações destinadas a satisfazer as necessidades econômicas, físicas, materiais, emocionais, sociais, laborais, culturais, educativas, recreativas, produtivas e espirituais das pessoas” (VENEZUELA, 2005, p. 7, tradução nossa).

<sup>49</sup> “Processo de desenvolvimento de capacidades e criação de oportunidades nas áreas econômica, social e política para que indivíduos, famílias ou grupos sujeitos de proteção desta Lei, possam ser reintegrados à vida comunitária com pleno respeito pela sua dignidade, identidade e direitos com base na igualdade e na equidade de oportunidades para a vida ativa e produtiva” (VENEZUELA, 2005, p. 7, tradução nossa).

comunitario” (BOLÍVIA, 2006)<sup>50</sup>. Sua proposta centra-se em substituir o modelo municipalista de desenvolvimento e de atenção à população em todas as esferas de desenvolvimento nacional para um modelo chamado municipal comunitário, cujo objetivo é imprimir valores comunitários de solidariedade, reciprocidade e confiança entre a população, desenvolvendo as chamadas “juntas vecinales”. Vale registrar que o desenvolvimento de práticas comunitárias não se localiza somente na área de atendimento à população de pobreza e pobreza extrema, sendo seu foco também direcionado ao desenvolvimento econômico e das áreas rurais, esferas que não serão exploradas devido à finalidade deste trabalho.

Ainda esmiuçando o fortalecimento dessas práticas comunitárias na área destinada a “*personas con alta vulnerabilidad*”, as iniciativas comunitárias são dedicadas a:

- (a) Creación y fortalecimiento de capacidades organizacionales, vinculadas a las poblaciones objetivo: Personas (Jóvenes) Líderes; Redes de jóvenes; Organizaciones del Adulto Mayor; Organizaciones que trabajan con niñas(os) en la calle; (b) Sensibilización e información para la Integración social y económica de la población con discapacidad (BOLÍVIA, 2006)<sup>51</sup>.

Houve dificuldades em localizar documentos dedicados a desenvolver mais detalhadamente às ações vinculadas a essa política. Salienta-se, entretanto, que a perspectiva das práticas comunitárias também está presente no Plano Nacional de Desenvolvimento, e seu pressuposto é norteador do projeto econômico e político, não somente na área social.

O terceiro item de sistematização elencado neste instrumental, que é trazido para esta sistematização, diz respeito ao **público alvo**. Além de evidenciar qual é, em si, o público alvo das ações organizadas por essa política pública nos diferentes países, também se quer explicitar quais são os termos utilizados para se referir a ele.

Inicia-se novamente pelo Brasil, apresentando qual é o público alvo da política de assistência social. Aqui, já na Constituição Federal de 1988, a garantia do direito social à assistência social apresenta a quem será garantida: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar”, explicitando os objetivos que também constam na Lei Orgânica de Assistência Social, que, depois de sua reorganização em 2011, apresenta a proteção social para “a garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos”,

---

<sup>50</sup> “Erradicar as causas estruturais da pobreza extrema e a elevada vulnerabilidade dos indivíduos, famílias e comunidades por meio de ações complementares ao Estado, alcançando seu desenvolvimento integral com base em seu potencial comunitário” (BOLÍVIA, 2006, tradução nossa).

<sup>51</sup> “(a) Criação e fortalecimento de capacidades organizacionais, ligada às populações-alvo: pessoas líderes (jovens); redes de jovens; organizações de idosos; organizações que trabalham com crianças de rua; (b) Sensibilização e informação para a integração social e econômica das pessoas com deficiência” (BOLÍVIA, 2006, tradução nossa).

especificando alguns públicos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e o amparo às crianças e aos adolescentes carentes.

Mais detalhadamente, encontra-se na Política Nacional de Assistência Social a redação que esclarece qual é o público da assistência social, que, antes de apresentá-lo, elucida uma situação social que o aglutina e dá identidade: “Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos”. Para os fins desta pesquisa, é apresentada também a especificação de tal público, no intuito de subsidiar a apresentação dos termos utilizados:

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza, e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 33).

Dentro do sistema de proteção chileno, já no primeiro artigo da Lei que cria o Chile Solidario aparece a quem suas ações são direcionadas: “dirigido a las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza, en adelante los ‘beneficiarios’, cuyo objetivo es promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida” (CHILE, 2004a)<sup>52</sup>.

Ao se referir aos conceitos fundamentais do Sistema de Proteção Social Chile Solidario, outra passagem esclarece ainda mais: “Chile Solidario define su foco de atención y de acción en las familias más pobres del país, y genera un dispositivo de protección social especial para ellas, hasta que se incorporen efectivamente a la red disponible, en una lógica de apoyar la igualdad de oportunidades y la equidad” (CHILE, 2004a)<sup>53</sup>

A proteção social venezuelana dedica cobertura prioritária, segundo os termos do artigo 30 da Ley de Servicios Sociales, para as pessoas que se encontram em alguma das seguintes situações:

- 1) Estar en desamparo familiar, social, económico o en indigencia. 2) Estar excluidas del núcleo familiar, carecer de medios de subsistencia y con ingresos inferiores al cuarenta por ciento (40%) del salario mínimo urbano. 3) Estar privadas de alimentos y en estado de desnutrición. 4) Carecer de

<sup>52</sup> “Voltado para famílias e seus membros em situação de pobreza extrema, a seguir designados os ‘beneficiários’, e visa promover a sua integração nas redes sociais e acesso a melhores condições de vida” (CHILE, 2004a, tradução nossa).

<sup>53</sup> “Chile Solidario define seu foco de atenção e de ação nas famílias mais pobres do país e gera um dispositivo de proteção social especial para elas, até que as incorporem efetivamente na rede disponível, em uma lógica de apoiar a igualdade de oportunidades e a equidade” (CHILE, 2004a, tradução nossa).

habitación y estar en exposición a la intemperie. 5) Estar en situación de avanzada edad o de gran discapacidad con imposibilidad de satisfacer sus necesidades básicas y depender permanentemente de otra persona con escasos recursos. 6) Ser jefe o jefa de familia en estado de necesidad y con personas bajo su dependencia. 7) **Encontrarse en cualquier otra circunstancia de desamparo que implique limitaciones severas para cubrir las necesidades básicas de subsistencia y que la persona o familia no pueda superarlas por si misma** (VENEZUELA, 2005, *grifo nosso*)<sup>54</sup>.

Ao contrário do que se pode perceber na legislação brasileira e chilena, a legislação venezuelana parece ser mais diretiva em elencar o público das ações amparadas pela legislação em questão. O que se destaca são concepções de satisfação de necessidades básicas, que aparece sempre como referência a uma equivalência necessária para manter suas condições básicas de existência e, também, o amparo aos membros da família como condição prévia para acessar as garantias que constam na referida lei.

Quanto ao enfoque no estado de necessidade, aparece em outros momentos e, inclusive, seu significado é explícito no artigo 7, das definições de termos que constam na referida lei.

Estado de capacidad: situación de desprotección económica, personal, familiar o social, que desencadena necesidades sociales previstas y tipificadas por esta Ley como merecedoras de protección temporal o permanente. Constituye el dispositivo que acciona la dinámica protectora y determina si hay lugar o no a la protección (VENEZUELA, 2005)<sup>55</sup>.

Quanto ao amparo à família, já foi mencionado que a chamada corresponsabilidade da família é um dos princípios da legislação venezuelana. Ademais, entre os direitos e deveres das pessoas protegidas pela lei consta o dever da corresponsabilidade da família: “los familiares de las personas protegidas por esta ley, son corresponsables con los organismos públicos y privados pertinentes en la atención y aprovechamiento de los programas de

---

<sup>54</sup> “1). Estar em desamparo familiar, social, econômico ou em indigência. 2). Estar excluída do núcleo familiar, carecer de meios de subsistência e com renda inferior a quarenta por cento (40%) do salário mínimo urbano. 3). Com falta de alimentos e em estado de desnutrição. 4). Falta de moradia ou morando na rua. 5). Estar com idade avançada ou com deficiência grave com incapacidade de satisfazer as necessidades básicas e permanentemente dependente de outra pessoa com recursos limitados. 6). Ser chefe de família em estado de necessidade e com dependentes. 7). Encontrar-se em qualquer outra circunstância de desamparo que provoque severas limitações para atender às necessidades básicas de subsistência e que a pessoa ou família não pode superar por si mesma (VENEZUELA, 2005, tradução nossa).

<sup>55</sup> “Estado de capacidade: situação de desproteção econômica, pessoal, familiar ou social que desencadeia necessidades sociais previstas e tipificadas por esta lei como merecedoras de proteção temporária ou permanente. É o dispositivo que aciona a dinâmica protetora e determina se há lugar ou não para proteção” (VENEZUELA, 2005, tradução nossa).

servicios sociales” (VENEZUELA, 2005)<sup>56</sup> e deverão contribuir<sup>57</sup> na proteção social do membro da família.

No sistema de proteção boliviano, o público alvo é claro já no início do Decreto que o institui: comunidades e municípios mais pobres; população com maiores níveis de vulnerabilidade e população de zonas periféricas das cidades mais povoadas. Atendo-se aos termos utilizados, percebe-se também uma referência às pessoas, famílias e comunidades e, recorridas vezes, ao termo população, atentando para cobrir os destinatários, como indígenas, originários e camponeses. Há ênfase, conforme já mencionado durante a exploração dos eixos que fundamentam as ações de tal proteção social, nas comunidades como destinatárias das ações. O que fica claro que a proteção social está destinada ao público pobre e extremamente pobre, mas o enfoque está direcionado a uma perspectiva comunitária de desenvolvimento de trabalho, cujo objetivo não deixa de ser o de desenvolver capacidades.

O quarto item que é destacado no instrumental refere-se aos **requisitos/condicionalidades de acesso/permanência** nas ações alvos das políticas, incluindo as justificativas que trazem para a necessidade de tal cumprimento e, quando explicitado, o tempo máximo de permanência nos serviços/programas/projeto/benefícios dessas políticas.

No Brasil, a assistência social, conforme já desenvolvido anteriormente, dirige-se a quem dela necessitar. No entanto, com algumas inconsistências já apontadas no início desta seção. Ressalta-se que são muitas as nuances que evidenciam o que seria essa necessidade, desde a garantia da supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, até a explícita condição de que a garantia de um benefício pecuniário mensal está atrelada à comprovação de não possuir meios de prover a própria

---

<sup>56</sup> “Os familiares de pessoas protegidas por esta lei são corresponsáveis com entidades públicas e privadas pertinentes na atenção e aproveitamento dos programas de serviços sociais” (VENEZUELA, 2005, tradução nossa).

<sup>57</sup> 1. La promoción del desarrollo, el mejoramiento y la integración familiar; 2. El apoyo a mujeres en períodos de gestación o lactancia, con especial atención a las niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad; 3. Participar en los programas de prevención al desamparo o abandono y la protección a los miembros de la familia que lo padecen; 4. Cooperar en la prevención, rehabilitación, habilitación e integración a la vida productiva o activa de personas integrantes del grupo familiar con algún tipo de discapacidad; 5. Salvaguardar los derechos fundamentales de las personas protegidas por esta Ley, y asistirles mientras éstas no puedan hacerlo por sí mismas; 6. Promover las acciones y la participación social para el mejoramiento comunitario; 7. Cumplir con las recomendaciones y compromisos establecidos con las instituciones para la efectiva integración del miembro de la familia en estado de necesidad; 8. Cooperar en el cumplimiento de las disposiciones, normativas y requisitos exigidos por las instituciones para el ingreso a los programas y servicios, su mantenimiento y su egreso, cuando las condiciones lo ameriten o frente al deceso del usuario principal; 9. Conformar redes de apoyo comunitario para realizar el control social en la coordinación, operación, control y evaluación de los programas de servicios sociales en las entidades locales (VENEZUELA, 2005, art. 14).

manutenção e, ainda, comprovação de que a família também não tem condições de prover sua manutenção.

O que se explicita, tratando-se da política de assistência social brasileira, no entanto, é que há uma ênfase na especificação de quem é o público usuário das ações de assistência social, que acaba por determinar quais condições sociais são necessárias para que o público destinatário possa ser alvo dessa política. A profunda especificidade, já explorado em referências ao público alvo das ações, novamente aqui denuncia não somente as condições para acesso e, com isso, permanência para usufruir dessa política pública.

Também ao referir-se àqueles que constituem o público usuário da Política de Assistência Social, já impõe uma condição essencial de acesso e permanência: cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos. Quanto às chamadas “portas de saída”<sup>58</sup>, não há nos dois documentos analisados referência clara a um tempo máximo de cobertura das ações, mas há referência a que as ações da política devem ser desenvolvidas de forma a superar as condições de vulnerabilidade e risco social.

O Chile é o país cuja legislação é mais contundente e desenvolvida quanto a estipular requisitos e condições para acesso e permanência nas ações de política social. Segundo as palavras da própria legislação:

Para ingresar y participar en "Chile Solidario", las familias y personas calificadas deberán manifestar expresamente su voluntad en tal sentido, así como la de cumplir las condiciones del sistema. Lo anterior se realizará mediante la suscripción de un documento de compromiso. Las condiciones y términos del compromiso se contendrán en el reglamento de esta ley (CHILE, 2004b, art. 5º)<sup>59</sup>.

A qualificação das famílias aptas a acessar o sistema chileno é definida a partir de uma ficha de cadastramento em que, de acordo com a documentação apresentada pelo usuário sobre a renda familiar e as condições que impede de satisfazer suas necessidades e participar da vida social, é atribuída uma pontuação à família. As instâncias de governo federal e municipal se unem para estabelecer um conjunto de regras que determinarão as características das famílias e das pessoas que serão beneficiárias do programa Chile Solidario.

---

<sup>58</sup> “Portas de saída” referem-se a formas de garantir a desvinculação dos beneficiários dos programas ou dos benefícios ofertados pelo Estado. Consiste em garantir um tempo máximo de permanência em determinado programa ou benefício e alternativas de sobrevivência para o beneficiário não “depende” mais dos benefícios/programas governamentais.

<sup>59</sup> “Para entrar e participar do ‘Chile Solidário’ as famílias e indivíduos qualificados devem manifestar expressamente a sua vontade de fazê-lo, bem como a de cumprir as condições do sistema. Isso será feito através da assinatura de um documento de compromisso. As condições e termos do compromisso farão parte da regulamentação desta lei” (CHILE, 2004b, art. 5º, tradução nossa).

Assim, esse público deverá seguir com uma etapa intensiva nos seis primeiros meses de inclusão centrada “en el reconocimiento y valoración por parte de la familia de su capital y la revisión del estado de cumplimiento de las 53 condiciones mínimas que define el Programa, organizadas en siete dimensiones: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos” (CHILE, 2004b)<sup>60</sup>. Ou seja, a elaborada legislação chilena estipula um conjunto de condições sob sete dimensões da vida social em que a família precisa “trabalhar” durante a vigência de sua inserção no programa, atrelado ao atendimento psicossocial com duração de 24 meses, a partir de visitas às famílias em seus domicílios para acompanhar o atendimento às condições estabelecidas.

O que cabe registrar é que o aceite da família é voluntário, segundo passagens de um dos seus documentos oficiais. No entanto, é claro que a inserção no “Chile Solidario” está atrelada a atender as condições de permanência, o que, em outras palavras, imprime a condição de obrigatoriedade. Caso as famílias aceitem as equipes em suas casas, estas podem ativar um benefício de proteção familiar, um repasse pecuniário, até o final dos 24 meses de inserção. A manutenção desse benefício e a permanência da família no sistema “está condicionada al cumplimiento de las cláusulas de los contratos que se suscriban durante la intervención del apoyo psicossocial” (CHILE, 2004b)<sup>61</sup>. Percebe-se que há, nas condições de acesso e permanência chilenos, um contrato entre o sistema de proteção e as famílias beneficiárias, com deveres bem delimitados.

Na legislação venezuelana, registram-se nos artigos 11, 12, 13 e 14 algumas condições para o acesso e permanência, que, no texto legal, aparece como “deveres”. O primeiro deles é a obrigação de registrar-se no Sistema de Informação da Seguridade Social, registro que deve incluir uma certificação de ausência de capacidade contributiva elaborada pelo Instituto Nacional de Serviços Sociais. O segundo deles é o dever de participar, que, conforme consta, “en la medida de sus posibilidades, participarán en los distintos procesos de los programas de servicios sociales, tales como, la capacitación, rehabilitación e integración” (VENEZUELA, 2005)<sup>62</sup>. No capítulo 13, consta o dever de fazer uso adequado dos serviços, programas e transferência monetária, não especificando de que forma se daria esse “uso adequado”. O

---

<sup>60</sup> “No reconhecimento e valorização pela família de seu capital e a revisão do estado de cumprimento das 53 condições mínimas previstas no Programa, organizada em sete dimensões: identificação, saúde, educação, dinâmica familiar, habitação, trabalho e renda” (CHILE, 2004b, tradução nossa).

<sup>61</sup> “Está sujeita ao cumprimento das cláusulas dos contratos assinados durante intervenção do apoio psicossocial” (CHILE, 2004b, tradução nossa).

<sup>62</sup> “Na medida de suas possibilidades, participarão nos distintos processos dos programas de serviços sociais, tais como, a formação, a reabilitação e a integração (VENEZUELA, 2005, tradução nossa).

último dever, a que menciona a lei, deve-se à corresponsabilidade familiar, já apresentado anteriormente.

Outras condições para acesso são vinculadas ao tipo de benefício ou serviço que é disponibilizado. A menção do texto legal revela-se nas ocorrências de benefício aos idosos, benefício às pessoas com alguma deficiência ou incapacidade que impeça a atividade social, laboral ou individual, benefício às donas de casa, benefício às famílias em situação de desproteção e benefício aos povos indígenas. É o que aciona o estado de necessidade das pessoas como apto ao recebimento de tal valor. Há ainda a menção à ausência de capacidade produtiva, condição para inscrição no Sistema de Informação da Seguridade Social, que se apresenta como requisito para atestar a possibilidade de acesso a esses benefícios cobertos pela lei.

Finalmente, ao abordar a proteção boliviana, é a que mais dificuldades apresenta em estabelecer condições ou requisitos para acesso/permanência nas ações de proteção social. A Política de Proteção Social e Desenvolvimento Integral Comunitário chega a precisar sob que condições trabalhará, quando estipula que as ações e intervenções se darão em curto, médio e longo prazo. É claro, também, que ainda se aguarda uma legislação que desenvolva de forma mais detalhada os preceitos que constam nesse Decreto Supremo, mas algo que se pode registrar é que o texto legal foi utilizado para garantir proteções sociais antes de estipular condições sob as quais essas garantias se desenvolverão.

Diante das passagens dos documentos referentes às legislações dos países estudados, algumas categorias nos parecem se sobressair em relação às demais. Abaixo, o quadro 4 apresenta a sistematização categorial:

**Quadro 4** - Sistematização das categorias encontradas nas legislações dos países estudados

| <b>País</b> | <b>Documento/Lei</b>   | <b>Categorias</b>   |
|-------------|--|---|
| Brasil      | - Lei nº 8742 - Lei Orgânica da Assistência Social com as alterações da Lei 12435 [1993/2011]<br>- Resolução CNAS 193 - Política Nacional de Assistência Social [2004] | Família<br>Vulnerabilidade e Risco Social<br>Território<br>Convivência Familiar e Comunitária |
| Chile       | - Ley nº 19.949 – Chile Solidario [2004]<br>- Conceptos Fundamentales Sistema de Protección Social Chile Solidario [2004]  | Pobreza<br>Família<br>Oportunidades<br>Capacidades<br>Capital Social                          |
| Venezuela   | - Ley de Servicios Sociales - Ley del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Persona [2005]                                  | Participação<br>Estado de Necessidade   |

|         |   | Família<br>Corresponsabilidade                                     |
|---------|---|--|
| Bolívia | - Decreto Supremo nº 29246 – Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (PPS-DIC) [2007]<br>- Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (documento explicativo do Ministerio de Planificación y Coordinación) [2006] | Desenvolvimento Integral<br>Território<br>Comunidade<br>Autogestão |

Elaboração Própria.

As categorias que emergem do estudo das legislações dos países estudados são variadas. Ao apresentar as passagens sistematizadas em nosso instrumental, verifica-se que há uma diversidade de categorias para expressar uma perspectiva de atenção à população pobre em que todas corroboram para um sentido de desenvolvimento com crescimento econômico e combate à pobreza. Quando se desdobram as indicações de como realizar o combate à pobreza e com que forma e conteúdo as políticas com tal finalidade devem estar imbuídas, outras categorias surgem dando um determinado sentido e expressando um determinado significado teórico e político. A sistematização dessas categorias e o desvendamento de seu real significado serão abordados no terceiro item do capítulo 4. Antes disso, apresenta-se como essas categorias são tratadas nos documentos dos órgãos econômico-político-financeiros internacionais, nos itens 4.1 e 4.2 do próximo capítulo.

## **4 AS CATEGORIAS DA POLÍTICA SOCIOASSISTENCIAL NA AMÉRICA LATINA II**

Neste capítulo, dar-se-á continuidade à exposição dos dados de nossa pesquisa, saindo do âmbito das legislações nacionais e apresentando e problematizando as orientações mais gerais. Dessa forma, no item 4.1 é apresentado o conteúdo dos documentos dos organismos internacionais. Novamente o direcionamento se dá pelo instrumental da pesquisa, ou seja, quando foi feito o quadro de sistematização elencaram-se alguns quesitos em que foi organizado o conteúdo de cada documento. Esses quesitos serão trabalhados contemplando, em cada um deles, os que os diferentes documentos abordam. A partir disso, no item 4.2, será feita uma síntese do conteúdo abordado nesses documentos.

Finalmente, no item 4.3, já com a apresentação da sistematização dos dados coletados, busca-se realizar um movimento de síntese, ou seja, aglutinando as categorias a partir de pontos em comum e compreendendo-as a partir do seu próprio marco teórico. Buscar-se-á, nos autores que sustentam tais concepções, esmiuçar seus significados e realizar as devidas aproximações com o que for encontrado em cada país e, também, nos documentos dos órgãos multilaterais aqui trabalhados. Durante o processo de definição da amostra da pesquisa e de desenho do caminho metodológico, assinalam-se quais os autores seriam utilizados: Amartya Sen, Ulrich Beck, Robert Putnam, Scott Lash e Anthony Giddens. Ao longo da exposição, buscou-se apoio em outros estudiosos que também se debruçam sobre a temática em tela.

### **4.1 Orientação e direcionamento das políticas socioassistenciais na América Latina: os documentos oficiais indicam em que termos se deve realizar política social**

Um número considerável de documentos foi lançado nas últimas décadas por organismos internacionais comprometidos com o desenvolvimento mundial, abordando temas das mais diversas áreas, que problematizem, realizem reflexões e busquem indicações de superação ou resolução para os mais diversos entraves e problemas da sociedade, principalmente aqueles atrelados ao desenvolvimento econômico.

Durante este item serão expostas as reflexões, indicações e orientações que alguns documentos vinculados aos órgãos multilaterais registram, especialmente sobre o tema da pobreza e das políticas sociais direcionadas à sua superação. As categorias que foram encontradas nas legislações dos países alvo desta pesquisa e sistematizadas até aqui não foram elaboradas a partir da organização da proteção socioassistencial vinda das necessidades

sociais da população alvo dessas políticas nos países estudados. Pelo contrário, elas já são, há décadas, trabalhadas teoricamente e sua incorporação nos sistemas de proteção socioassistencial é orientada por organismos internacionais que possuem poder político para direcionar tais orientações, a ponto de serem utilizadas por esses países.

Neste item serão sistematizadas as categorias encontradas nos documentos dos organismos internacionais cuja incorporação foi realizada nas legislações locais. Para fins desta pesquisa, elaborou-se um instrumental específico [apêndice B] para sistematizar e contemplar a abundante gama de informações disponíveis sobre a temática. Importa registrar que a janela temporal deste estudo busca contemplar o texto das orientações que balizaram os desenhos de proteção social, especialmente socioassistencial, dos países estudados e já previamente explorados no item anterior. Como as legislações ou normatizações que expressam esses desenhos datam majoritariamente dos anos 2000 a 2010, conforme quadro 4, e considerando o prévio debate necessário à aprovação de leis desse porte (geralmente síntese de alguns anos de discussão dos setores interessados — governo e sociedade civil), julga-se que as orientações e direções que mais influenciaram as concepções desses textos legais datam de documentos dos organismos multilaterais dos anos 1990 aos anos 2000.

Instituições reconhecidas por sua atuação internacional utilizam sua legitimidade para apresentar, nos documentos, ações e estratégias, mas também sua percepção sobre os temas aos quais tais textos se referem. Claramente apresentam o pensamento de suas instituições, analisam as transformações econômicas, políticas e sociais, bem como sobre os serviços sociais e públicos e as formas de sua oferta.

Desse modo, para dar início aos dados encontrados nessa sistematização, inicia-se com os comentários acerca dos objetivos que buscam alguns dos documentos selecionados. De modo geral, os objetivos se propõem a pensar nos aspectos mais amplos e operacionais dos temas propostos. Mas, sobretudo, clarificam suas concepções políticas e ideológicas e as desenvolvem, elucidando sob qual prisma veem as grandes questões de nossa sociedade e de que ponto partem para pensar em estratégias e ações para seu tratamento e enfrentamento. Exemplo dessa assertiva é encontrado no *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, do Banco Mundial:

Este relatório procura ampliar o conhecimento sobre a pobreza e suas causas e estabelece ações para criar um mundo sem pobreza em todas as suas dimensões. Baseia-se nas teorias e estratégias do passado, mas amplia e aprofunda o que julgamos necessário para enfrentar o desafio de redução da pobreza. Argumenta que **é possível conseguir uma redução significativa na privação humana e que as forças da integração global e do avanço tecnológico podem e devem ser mobilizadas para servir aos interesses**

**dos pobres.** Mas isso dependerá do funcionamento dos mercados, instituições e sociedades, bem como das opções de ação pública no âmbito mundial, nacional e local (BANCO MUNDIAL, 2001, p. v, grifo nosso).

Os relatórios são documentos densos e complexos. Tanto o relatório de 1990, quanto o de 2001, apesar da década que os separa, parte do pressuposto de que a experiência da pobreza, da privação e suas múltiplas expressões são limitadoras das capacidades humanas e do desenvolvimento de modo mais global.

O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990* aborda que o meio mais eficaz de obter avanços rápidos e politicamente sustentáveis na qualidade de vida dos pobres tem sido a adoção de uma estratégia em dois elementos, que são: criar oportunidades e capacitar o pobre a tirar proveitos dessas oportunidades.

O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2000/2001* trata especificamente sobre a questão da pobreza e traz uma esmiuçada problematização e argumentação sobre as causas e, principalmente, as estratégias e ações já tomadas ou que precisam ser mais bem desenvolvidas para promover o desenvolvimento das regiões que aglutinam maior número de pobres. Assim como o documento de 1990, esse relatório também cita a realidade e exemplos de vida desde a Ásia, África e América Latina, buscando explorar os diversos cenários que envolvem as populações classificadas a partir da pobreza, seja ela de renda, de privação de acesso a serviços públicos, participação social, infraestrutura etc.

Dessa maneira, o objetivo de ambos os documentos é tratar dos pobres mais pobres do mundo, sendo que em 1990 buscava “medir qualitativa e quantitativamente a pobreza”, além de “aprender com a experiência de países que conseguiram reduzir a pobreza”. Finalmente, interroga quanto é possível fazer, caso os governos de países pobres e ricos se dedicassem a combater a pobreza (BANCO MUNDIAL, 1990). Em 2001, o Banco reconhece a necessidade de atribuir mais ênfase às bases institucionais e sociais para o processo de desenvolvimento, ao controle da vulnerabilidade e à promoção da participação, para assegurar o que denomina “crescimento inclusivo”. Nesse sentido, baseado na análise de ideias e experiências, o relatório recomenda ações em três áreas: promover a oportunidade, facilitar a participação e aumentar a segurança.

A experiência da última década revela a importância da ação mundial, tanto para assegurar que as oportunidades da integração global e do avanço tecnológico beneficiam os pobres quanto para controlar os riscos de insegurança e exclusão que podem resultar da globalização. Cinco ações são essenciais: i) promover a estabilidade financeira global e a abertura dos mercados dos países aos produtos agrícolas; ii) eliminar a defasagem de conhecimento, fornecendo tecnologia e informação aos pobres em todo mundo; iii) proporcionar recursos financeiros e não financeiros para bens

públicos internacionais, especialmente pesquisa médica e agrícola; iv) aumentar a assistência econômica e alívio da dívida, ajudando os países a tomar medidas para erradicar a pobreza, num esquema amplo que coloque os países (e não as organizações) no centro da estratégia de desenvolvimento e assegure que os recursos externos sejam utilizados efetivamente para apoiar a redução da pobreza; v) promover a participação dos países pobres e grupos de baixa renda nos foros globais, inclusive mediante vínculos internacionais com organizações de pobres (BANCO MUNDIAL, 2001, p. v-vi).

Partindo de diagnóstico similar sobre a situação da pobreza, especialmente na América Latina e Caribe, o documento *Para Salir de la Pobreza* (BID, 1998) coloca que as economias do continente se recuperaram da década perdida, que foram os anos 1980, tendo em vista a realização das reformas estruturais levadas a cabo entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Porém, destaca que muitos problemas históricos da região continuam presentes, a exemplo dos elevados níveis de pobreza e distribuição desigual da renda. Em tal contexto se insere o documento que, objetivamente, pretende:

[...] colocar el tema de la pobreza en términos de lo que sabemos acerca de ella, y de lo que podemos hacer para eliminarla. Enmarcar estos temas no es una tarea fácil. Nuestra falta de conocimientos sobre la situación social de los pobres es abismal, y por lo general las prácticas y políticas que se recomiendan no se han probado en el terreno. En su búsqueda de políticas que permitan confrontar la pobreza, la experiencia del Banco demuestra que con frecuencia el proceso de diseño, preparación y ejecución de los proyectos es tan importante como su resultado. La mayor participación de la comunidad, el diálogo efectivo con todos los sectores de la sociedad y procesos más abiertos y transparentes son elementos esenciales para lograr que los proyectos del Banco tengan un impacto sostenido sobre el desarrollo (BID, 1998, p. 3)<sup>63</sup>.

A partir desse objetivo, o documento referencia que um dos pilares fundamentais para a redução da pobreza, a longo prazo, é o crescimento econômico. Porém, que o crescimento em si não é suficiente, pois é preciso investir nas pessoas para elevar seus níveis de educação, saúde e capacitação.

Por outro lado, o documento “*Aspectos Operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*” (FMI, 1999) busca resumir as diretrizes que tal órgão, conjuntamente com o Banco Mundial, vinha propondo em relação à formulação de estratégias de luta contra a pobreza, a partir de um novo enfoque para sua redução, que é reflexo de

---

<sup>63</sup> “[...] colocar o tema da pobreza em termos do que nós sabemos sobre ela e do que podemos fazer para eliminá-la. Situar estes temas não é uma tarefa fácil. Nossa falta de conhecimento sobre a situação social dos pobres é muito grande e, geralmente, as práticas e políticas que se recomendam não foram testadas no campo. Em sua busca de políticas de combate à pobreza, a experiência do Banco mostra que, muitas vezes, o processo de concepção, elaboração e execução dos projetos é tão importante quanto seu resultado. A maior participação da comunidade, o diálogo efetivo com todos os setores da sociedade e processos mais abertos e transparentes são elementos essenciais para garantir que os projetos do Banco tenham um impacto sustentável para o desenvolvimento” (BID, 1998, p. 3, tradução nossa).

amplo consenso que se projetou em relação aos êxitos que essas medidas foram adotadas nos países, e os respaldos alcançados com relação a uma maior redução sustentável da pobreza. O que o documento enfatiza é que esse consenso em torno do tema da redução da pobreza entre o FMI e o Banco Mundial indica que é necessário adotar estratégias de luta contra a pobreza.

En el presente informe preparado conjuntamente por el personal del Banco y el Fondo se resumen las directrices que se han propuesto para la formulación de las estrategias de lucha contra la pobreza y el DELP, y se analiza la función que desempeñará en esta labor el personal de ambas instituciones. El informe tiene por objeto facilitar un proceso de consultas de amplio alcance (FMI, 1999, p. 3)<sup>64</sup>.

Segundo o documento, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional estão realizando intensos preparativos para estar em melhores condições de ajudar os países a formular estratégias eficazes de luta contra a pobreza que os países as considerem como próprias, além de abordar os problemas que surgirem desta tarefa para as duas instituições. Nesse documento, o FMI deixa claro que está disposto a realizar esforços e disponibilizar pessoal, tanto para elaboração de material e conhecimento para que os países vinculem os resultados das condições da pobreza com as prioridades de políticas públicas necessárias para seu enfrentamento. Esse material foi preparado para ser utilizado na capacitação dos representantes dos países beneficiários e os funcionários do próprio FMI e BM.

O documento *Equidad, desarrollo y ciudadanía* da CEPAL, publicado em 2000, apresenta a síntese da Comissão para os referidos temas, considerando a transição do século XX para o século XXI e os desafios para o desenvolvimento do continente.

Assim, o documento referencia que o balanço da década é misto, considerando que no terreno econômico houve avanços importantes, tais como: correção dos desequilíbrios fiscais, redução da inflação, aceleração do crescimento das exportações, processos de integração regional, atração de fluxos importantes de investimento estrangeiro e reestabelecimento econômico. Por outro lado, também tem sido frustrante para a região o aumento da produtividade e do crescimento econômico, em virtude da heterogeneidade estrutural dos setores produtivos, deterioração do mercado de trabalho e aumento do desemprego em muitos países, má distribuição de renda e, como consequência, problemas de coesão social e governabilidade.

Partindo de tal diagnóstico, o organismo infere que:

---

<sup>64</sup> “Neste informe elaborado conjuntamente pelo Banco e pelo Fundo, se resume as diretrizes propostas para a formulação de estratégias de luta contra a pobreza e para o DELP, e se analisa o papel que ambas as instituições desempenharão neste trabalho. O relatório tem por objeto facilitar o processo de consultas de amplo alcance” (FMI, 1999, p. 3, tradução nossa).

[...] es necesario construir sobre los logros en universales en estos campos. No hay en realidad un único modelo de manejo macroeconómico que garantice estos resultados, ni una forma única de integrarse a la economía internacional, ni una sola forma de combinar los esfuerzos conjuntos de los sectores público y privado. En el desarrollo de la región, la diversidad de las respuestas a los temas incluidos en este consenso mínimo comienza a ser muchas veces más importante que la supuesta homogeneidad del nuevo “modelo de desarrollo”. Más aún: la CEPAL considera que en algunos casos las reformas de “primera”, e incluso quizás las de “segunda” generación, son la causa de algunos de los problemas que enfrentamos, por lo que en algunos casos puede ser necesario “reformular las reformas” (CEPAL, 2000, p. 14-15)<sup>65</sup>.

Assim, o objetivo mais genérico do documento é de contribuir nesse sentido, tendo em vista que propor ajustes às reformas é essencial para que seus objetivos tenham êxito. As orientações propostas procuram harmonizar ações públicas, estatais e/ou privadas, considerando que permitem potencializar as possibilidades do mercado. Nesse sentido, o enfoque das políticas públicas é diferente do aplicado durante a primeira fase das reformas no continente, pois nesse novo contexto tais políticas não devem se restringir a políticas estatais: consideram-se “políticas públicas” todas as ações organizadas em torno do interesse coletivo — trata-se da esfera pública em um sentido ampliado. Daí a importância da mobilização da sociedade civil, como o objetivo é corrigir falhas de mercado e de governo, ou seja, o fomento à participação é essencial.

Percebe-se que, a partir dos anos 2000, a participação aparece como eixo importante nos documentos analisados. Também no documento do BID, *Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo*, publicado em 2001, esse é um eixo essencial.

No referido documento, a redução da pobreza e promoção da equidade social são assinaladas como objetivos do BID, cuja meta é “reducir a la mitad la proporción de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema para el año 2015 respecto a los niveles de 1990” (BID, 2001, p. 2)<sup>66</sup>.

Para tanto, a publicação pretende contribuir assinalando que uma estratégia integral para redução da pobreza deve contemplar as seguintes dimensões: i) oportunidades para os

<sup>65</sup> “[...] é necessário construir sobre os ganhos universais nesses campos. Na verdade, não existe um modelo único de gestão macroeconômica para garantir estes resultados, nem uma única forma de integração na economia internacional, nem uma única maneira de combinar esforços conjuntos dos setores público e privado. No desenvolvimento da região, a diversidade das respostas aos temas incluídos neste consenso mínimo, começa a ser, muitas vezes, mais importante que a suposta homogeneidade do novo “modelo de desenvolvimento”. Mais ainda: a CEPAL considera que em alguns casos as reformas de “primeira”, e inclusive as de “segunda” geração, são a causa de alguns dos problemas que enfrentamos, então em alguns casos poder ser necessário “reformular as reformas” (CEPAL, 2000, p. 14-15, tradução nossa).

<sup>66</sup> “Reduzir pela metade a proporção de pessoas que vivem em condições de pobreza extrema para o ano de 2015 em comparação aos níveis de 1990” (BID, 2001, p. 2, tradução nossa).

pobres; ii) desenvolvimento humano; iii) qualidade de vida; iv) proteção social; v) prevenção de males sociais; vi) inclusão social, governabilidade e capital social. O papel da participação, conforme referenciado, é destaque.

A lo largo de toda su historia la región ha contado con variadas formas de organización social que incluyen instituciones comunitarias, autoridades tradicionales, redes de parentesco y vecinos, organizaciones religiosas de servicio, y otras formas de asociaciones voluntarias y de autoayuda, que por generaciones han sido usadas por la población para movilizar recursos y atender fines de orden social, económico y político. Todos estos medios organizativos son parte de la riqueza de los pueblos del continente y representan un importante acervo de capital social para la construcción de economías competitivas, sistemas políticos democráticos y sociedades más solidarias, sin pobreza ni exclusión (BID, 2001)<sup>67</sup>.

Nesse sentido, o documento foca na importância do capital social como eixo necessário ao aprofundamento da democracia, crescimento econômico e redução da pobreza. A participação cidadã também figura como componente importante ao desenvolvimento requerido.

O último documento analisado, *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*, publicado pela CEPAL em 2004, é o terceiro documento publicado pela comissão, com apontamentos sobre o desenvolvimento da América Latina e o Caribe e a visão estratégica para consolidá-lo. As publicações que antecederam o referido documento foram o Livro n. 25, de março de 1990, intitulado *Transformación productiva con equidad*, e o Livro n. 32, de fevereiro de 1996, intitulado *Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado*.

O documento em questão, publicado em 2004, atualiza a abordagem sobre o desenvolvimento, referenciada na década de 1990, diante dos legados dos últimos anos. Desse modo, acredita-se que os avanços conquistados foram essenciais para consolidar uma maior integração do continente ao mundo, e também que é necessário pensar nos novos desafios, para que o processo de reformas econômicas não tenha sido em vão.

Con este objetivo se hace necesario sustituir la visión que orientó las reformas económicas, y que se resume en el concepto de “más mercado y menos Estado”, por una visión que apunte a “mercados que funcionen bien y gobierno de mejor calidad”. Este nuevo enfoque, que impone la adopción de políticas públicas activas, capaces de superar tanto las fallas del mercado como las del gobierno, puede ser más “amigable” con el mercado que la visión predominante que motivó las reformas iniciales. Por otra parte, esas

---

<sup>67</sup> “Ao longo de sua história a região tem contado com variadas formas de organização social que incluem instituições comunitárias, autoridades tradicionais, redes de parentes e vizinhos, organizações religiosas que prestam serviço e outras formas de associações voluntárias e de autoajuda, que por gerações tem sido utilizada pela população para mobilizar recursos e atender questões de ordem social, econômica e política. Todos estes meios organizativos são parte da riqueza dos povos do continente e representam um importante acervo de capital social para a construção de economias competitivas, sistemas políticos democráticos e sociedades mais solidárias, sem pobreza ou exclusão” (BID, 2001, tradução nossa).

políticas públicas activas deben estar amparadas por la legitimidad política que proveen las instituciones democráticas y avaladas por la transparencia hacia los ciudadanos, así como por la eficiencia y eficacia de programas gubernamentales sujetos a procedimientos estrictos de seguimiento y evaluación (CEPAL, 2004)<sup>68</sup>.

O objetivo mais estratégico do documento, portanto, é evidenciar uma concepção mais adequada e eficiente para o funcionamento do mercado e também do governo no início do século. Figuram aí a importância da modernização aliada à inclusão, bem como do crescimento econômico relacionado ao investimento em infraestrutura e ao desenvolvimento sustentável, visto que o mais importante é ser mais “amigável” ao mercado, sem referenciar qualquer preocupação como o que é importante para o povo.

O quadro 5, abaixo, contém a sistematização dos objetivos de todos os documentos analisados.

**Quadro 5** - Sistematização de dados dos documentos oficiais dos organismos internacionais – objetivos dos documentos

| <b>Documento</b>   | <b>Objetivos</b>  |
|--|---|
| Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (BANCO MUNDIAL, 1990)                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Medir qualitativa e quantitativamente a pobreza;</li> <li>- Aprender com a experiência de países que conseguiram reduzir a pobreza.</li> </ul>   |
| Para salir de la pobreza (BID, 1998)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analisar a mudança na cara da pobreza na América Latina e Caribe;</li> <li>- Analisar onde é possível introduzir as mudanças de maior impacto para reduzir a pobreza;</li> <li>- Refletir sobre o papel do BID na luta contra a pobreza;</li> <li>- Apresentar um panorama de práticas utilizadas pelo Banco para beneficiar os pobres.</li> </ul> |
| Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (FMI, 1999) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentar de forma resumida as diretrizes que são propostas para a formulação de estratégias de luta contra a pobreza e do Documento de Estratégias de Luta contra a Pobreza – DELP</li> <li>- Analisar a função que desempenharão nesse trabalho os membros do Banco Mundial - BM e do Fundo Monetário Internacional – FMI.</li> </ul>           |
| Equidad, Desarrollo y Ciudadanía (CEPAL, 2000)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentar o pensamento da instituição sobre os desafios para o desenvolvimento da região no mundo de hoje.</li> <li>- Analisar o legado da década de 1990;</li> </ul>   |

<sup>68</sup> “Com este objetivo, é necessário substituir a visão que orientou as reformas econômicas e resumidos no conceito de “mais mercado e menos Estado”, por uma visão que aponte para “bom funcionamento dos mercados e governo de melhor qualidade”. Esta nova abordagem, que requer a adoção de políticas públicas ativas, capazes de superar tanto as falhas do mercado como as do governo, podem ser mais “amigáveis” com o mercado que a visão predominante que motivou as reformas iniciais. Além disso, as políticas públicas ativas devem ser cobertas pela legitimidade política conferidas por instituições democráticas e garantidas pela transparência para os cidadãos, assim como pela eficiência e eficácia de programas governamentais sujeitos a procedimentos rigorosos de monitoramento e avaliação” (CEPAL, 2004, tradução nossa).

|   |   |
|---|---|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abordar os temas dos princípios da política social e luta contra a pobreza; o desenvolvimento educativo; o emprego e a seguridade social; o gasto público social e as metas sobre a cobertura dos serviços sociais;</li> <li>- Abordar temas econômicos considerando suas dimensões sociais e de desenvolvimento sustentável; estabilidade e crescimento econômico, desenvolvimento produtivo, problemas específicos de economias pequenas, regulação de serviços públicos e a consolidação de espaços para o desenvolvimento sustentável;</li> <li>- Refletir sobre cidadania e coesão social;</li> <li>- Propor ajustes nas reformas para fortalecer os objetivos das reformas de primeira e segunda geração (“reformatar las reformas”).</li> </ul> |
| Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación (BID, 2001) | - Apresentar a ação do BID nas áreas de redução da pobreza e fortalecimento do capital social e participação a partir das bases de informações da instituição, livros e artigos preparados pelas unidades especializadas encarregadas pela temática no Banco Interamericano de Desenvolvimento.   |
| Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 (BANCO MUNDIAL, 2001)                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliar o conhecimento sobre a pobreza e suas causas e estabelecer ações para criar um mundo sem pobreza em todas as suas dimensões;</li> <li>- Ampliar a definição para incluir a falta de poder e voz e a vulnerabilidade ao medo.</li> </ul>  |
| Desarrollo productivo en economías abiertas (CEPAL, 2004)                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abordar o tema das estratégias de desenvolvimento produtivo em economias abertas;</li> <li>- Construir sobre as conquistas das últimas décadas e identificar defasagem e temas pendentes para consolidar uma maior integração ao mundo e para que os custos sociais, econômicos e políticos associados ao processo de reformas econômicas não tenham sido em vão.</li> </ul>   |

Elaboração própria

Observou-se que os documentos se organizam em torno de alguns temas-chave, dentre eles a superação da pobreza e o desenvolvimento são destaque. Todos partem do mesmo diagnóstico, afeto aos ganhos do conjunto de reformas que ocorreram em todo o continente entre o final da década de 1980 e início da década de 1990. A partir daí, abordam a necessária continuidade de ajustes e da adoção de novas estratégias, com vistas a aprofundar aquelas mudanças e superar os desafios que se apresentam na entrada do novo milênio.

Sendo assim, serão apresentadas, primeiramente, as estratégias que os documentos elencam para atingir os objetivos a que cada um se propõe abordar, os quais foram anteriormente referenciados. O intuito, nesse tópico é perceber quais são as explicações e argumentos que levaram essas instituições a elaborar os referidos documentos, geralmente relacionados a um contexto ou fruto de debates ou sínteses sobre o tema do desenvolvimento e da pobreza.

Inicia-se pelas estratégias do Banco Mundial. Ambos os documentos do Banco localizam no trabalho uma estratégia fundamental para a superação da pobreza. No relatório de 1990, o organismo assinala que são necessárias políticas de incentivo ao mercado, de geração de emprego e também a prestação de serviços sociais básicos aos pobres, especialmente atendimento médico, planejamento familiar, nutrição e educação primária. No relatório de 2001, não se trata apenas de gerar emprego, mas sim de gerar oportunidades, o que significa gerar emprego, mas também crédito, estradas, eletricidade, mercados para os seus produtos e conhecimentos essenciais para o trabalho. Além disso, ao lado das oportunidades figuram outras duas estratégias: “facilitar a autonomia” e “aumentar a segurança”. Com respeito à primeira, trata-se da participação dos pobres no sentido de incluí-los no processo de responsabilização, que se caracteriza como um esforço político coletivo.

A responsabilização é um esforço intrinsecamente político que requer uma colaboração ativa entre os pobres, a classe média e outros grupos da sociedade. A colaboração pode ser facilitada por mudanças no modo de governar que tornem a administração pública, as instituições jurídicas e a prestação de serviços públicos mais eficientes e responsáveis perante todos os cidadãos, bem como pelo fortalecimento da participação dos pobres nos processos políticos e nas decisões locais (BANCO MUNDIAL, 2001, p.7).

No que se refere à segunda estratégia, qual seja “aumentar a segurança”, são iniciativas públicas e/ou privadas no sentido de controlar o risco de choques econômicos, catástrofes naturais, doença, incapacidade e violência, pois, com a redução das adversidades, os pobres têm ampliadas suas possibilidades e oportunidades. Ações nessa seara incluem programas de retenção escolar e seguro médico, além do fortalecimento de organizações de pobres, que tendem a assegurar a prestação de serviços e adoção de políticas sensíveis às necessidades dos pobres.

Os documentos do BID partem do pressuposto que é preciso investir nas pessoas para elevar seus níveis de educação, saúde e capacitação para o trabalho, bem como fomentar sua participação nesse processo. Desse modo, o documento de 1998 coloca um conjunto de esforços necessários, os quais constituem a base de uma estratégia exitosa de redução da pobreza. Esses esforços devem se concentrar prioritariamente: i) em ajudar os pobres a ganhar os meios que os permitam sair da pobreza e melhorar sua qualidade de vida; ii) em promover meios de participação dos pobres não apenas em projetos específicos, mas também na formulação de políticas públicas. A chave desse documento, portanto, é a estruturação de uma rede de proteção social focalizada, que possa garantir o mínimo de renda e elevar os patamares de saúde e educação, aliada ao fomento à participação dos pobres.

No documento do BID de 2001, parte-se do mesmo pressuposto, porém o enfoque recai substantivamente sobre a participação. Aparece ali também a importância da geração de oportunidades, do investimento em desenvolvimento humano, qualidade de vida e proteção social. Porém, o eixo central do documento é a relação entre capital social, inclusão e governabilidade.

El fortalecimiento de los procesos de gobernabilidad y desarrollo participativo son también necesarios para una reducción sostenida de la pobreza en la región. El aumento de la “voz” de los pobres, por medio de la construcción de su capital social y el fortalecimiento de su capacidad organizativa, promueve los cambios de política y el apoyo político necesario para la reducción de la pobreza. Una mayor transparencia tanto. [...] Las políticas que facilitan el desarrollo de organizaciones de base entre los pobres mismos, tales como el mejoramiento del marco legal y regulatorio para el desarrollo comunitario y la promoción de alianzas entre el sector público y privado en favor de la reducción de la pobreza, son importantes contribuciones para incrementar el capital social de los pobres y fortalecer el combate a la pobreza (BID, 2001, p. 5)<sup>69</sup>.

Nesse sentido, inclusive o BID elaborou um marco estratégico sobre participação, tendo em vista sistematizar, expandir e fortalecer a *participação cidadã*. O principal objetivo do marco é aprofundar a relação entre democracia e desenvolvimento econômico e social.

Já o documento do FMI, publicado em 1998, apresenta-se como um norteador para os países signatários dos acordos com o FMI e o Banco Mundial, pois sintetiza algumas orientações que esses países precisam seguir no que se refere à redução sustentável da pobreza. Assim, apresenta como características fundamentais: i) a importância dos próprios países impulsionarem a redução da pobreza, com a participação ampla da sociedade civil e instituições sociais e financeiras; ii) a consideração das causas da pobreza e a compreensão dos vínculos entre medidas públicas e resultados de redução da pobreza, além do reconhecimento da relação entre crescimento econômico e redução sustentável da pobreza; iii) a definição de metas concretas de redução da pobreza por parte dos países.

Os documentos analisados, da CEPAL, inserem-se na macro estratégia da Comissão para a América Latina e o Caribe, que, desde a década de 1990, busca consolidar uma visão de desenvolvimento adequada ao mundo globalizado. Tal estratégia parte do diagnóstico que referencia a dificuldade do continente em conciliar crescimento com equidade. A solução

---

<sup>69</sup> “O fortalecimento dos processos de governabilidade e desenvolvimento participativo são também necessários para uma redução sustentável da pobreza na região. O aumento da “voz” dos pobres por meio da construção de seu capital social e o fortalecimento de sua capacidade organizativa, promove as mudanças da política e o apoio político necessário para a redução da pobreza. Uma maior transparência. [...] As políticas que facilitam o desenvolvimento de organizações de base entre os próprios pobres, tais como o melhoramento do marco legal e regulatório para o desenvolvimento comunitário e a promoção de parcerias entre o setor público e o privado em favor da redução da pobreza, são importantes contribuições para incrementar o capital social dos pobres e fortalecer o combate à pobreza” (BID, 2001, p. 5, tradução nossa).

encontrada pela Comissão para esse dilema histórico é conjugar transformação produtiva com equidade, tendo em vista contemplar tanto a modernização produtiva e a melhor inserção internacional em um cenário globalizado competitivo, quanto a necessária proteção social.

Nessa perspectiva, muitos documentos foram elaborados desde o início dos anos 1990, os quais ora acentuam os temas econômicos, ora recaem sobre os sociais, porém sempre buscando enquadrar suas propostas no ambiente institucional da região. Assim, o primeiro documento analisado, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, publicado em 2000, possui ênfase na área social, sendo que a ênfase do documento publicado em 2004, *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*, recai sobre o desenvolvimento econômico. No entanto, ambos os documentos analisados na pesquisa em tela, atribuem importância especial aos objetivos orientados para o aumento da competitividade, aos equilíbrios macroeconômicos e ao fortalecimento de uma democracia política participativa e inclusiva.

No documento de 1990, a preocupação com a equidade é o eixo central, tendo em vista o desenvolvimento integral da região.

Más allá de ello, la CEPAL considera que se requiere una reorientación de los patrones de desarrollo de la región en torno a un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones. Esta es, si se quiere, la vara fundamental para medir la calidad del desarrollo. El objetivo no puede ni debe ser otro cuando se habla en general de los países con las peores distribuciones de ingreso del mundo. Este esfuerzo no es ajeno a los patrones de desarrollo económico e indica, por lo tanto, que al mismo tiempo que se busca un crecimiento económico más estable y dinámico y, por ello, competitivo, se debe perseguir también un desarrollo más integrador en términos sociales y sostenible en términos ambientales (CEPAL, 2000, p. 15)<sup>70</sup>.

O documento afirma que a busca da maior equidade requer que a sociedade estruture sistemas de proteção social e promoção de oportunidades, tendo em vista propiciar que os cidadãos sejam partícipes e também atores do processo de desenvolvimento.

No documento de 2004, é referenciado o processo de globalização como um importante campo de oportunidades, especialmente relativo ao comércio internacional, pois, segundo a publicação, os dados mostram que a América Latina e o Caribe foram capazes de aproveitar as tendências favoráveis do contexto externo, expressadas em maior demanda, mais

---

<sup>70</sup> Além disso, a CEPAL acredita que uma reorientação dos padrões de desenvolvimento da região em torno de um eixo principal, a equidade, ou seja, a redução da desigualdade social em suas múltiplas manifestações. Isto é, o critério fundamental para medir a qualidade do desenvolvimento. O objetivo não pode e nem deve ser outro quando se fala, em geral, de países com as piores distribuições de renda do mundo. Este esforço não é estranho para os padrões de desenvolvimento econômico e sugere, portanto, que ao mesmo tempo que se busca um crescimento econômico mais estável e dinâmico e com isso, competitivo, também deve buscar um desenvolvimento socialmente mais integrador e ambientalmente mais sustentável” (CEPAL, 2000, p. 15, tradução nossa).

liquidez dos mercados financeiros, melhores preços das matérias-primas e aumento das remessas. Tal contexto, todavia, ainda está a exigir algumas adequações, especialmente afeto à diversificação produtiva e coesão social.

A coesão social está vinculada à promoção da formalidade do emprego, que deve ser garantida pelo Estado. Os impactos ocasionados pela reestruturação produtiva que aumentou a informalidade do trabalho foram percebidos agora como um fator negativo, com consequências para a cidadania e para o crescimento econômico. A saída para tal quadro é regulamentar os trabalhadores informais de forma a tirá-los da informalidade e promovendo a proteção ao trabalho.

Hasta el momento, la mayoría de las políticas han ignorado, perseguido o disimulado la informalidad. La formalización explícita, mediante una regulación que considere a los trabajadores informales, debiera convertirse en un instrumento esencial, aunque no el único, para facilitar su incorporación en un proceso de modernización. Debiera contribuir a garantizar su acceso a la ciudadanía económica plena, que constituye, a su vez, un requisito para que se encuentren en condiciones de participar y competir con mayores posibilidades de éxito. [...] La formalización puede ser un vehículo no solo para obtener el reconocimiento legal, con sus consecuencias en términos de ciudadanía, sino también para el crecimiento, porque permite el acceso a capital, información y mercados. La formalidad puede concebirse como un bien público que el Estado debe proveer y que contribuye a la cohesión social (CEPAL, 2004, p. 312)<sup>71</sup>.

Uma das contribuições à coesão social, portanto, é a de promover a formalização do trabalho, estratégia que se pôde perceber nos anos posteriores, principalmente aqui no Brasil. Outras duas contribuições vêm da educação e da equidade, que serão problematizadas mais adiante, pois a categoria coesão social é uma das mais relevantes no documento cepalino.

#### 4.2 Síntese das categorias ídeo-teóricas

Por fim, chega-se a uma das partes mais importantes da pesquisa: sistematizar as **categorias ídeo-teóricas** que aparecem nesses documentos. Para iniciar essas reflexões, apresenta-se a sistematização no quadro a seguir.

---

<sup>71</sup> “Até agora, a maioria das políticas têm ignorado, perseguido ou ocultado a informalidade. A formalização explícita, mediante uma regulação que considere os trabalhadores informais, deve tornar-se um instrumento essencial, ainda que não o único, para facilitar sua incorporação em um processo de modernização. Deve ajudar a garantir o seu acesso à cidadania econômica completa, que constitui, por sua vez, uma exigência para que se encontrem em condições de participar e competir com maiores possibilidades de sucesso. [...] A formalização pode ser um veículo não só para o reconhecimento legal, com as suas consequências em termos de cidadania, mas também para o crescimento, porque permite o acesso a capital, informação e mercados. A formalidade pode ser vista como um bem público que o Estado deve proporcionar e que contribui para a coesão social” (CEPAL, 2004, p. 312, tradução nossa).

**Quadro 6** - Sistematização de dados dos documentos oficiais dos organismos internacionais – categorias centrais

| <b>Documento</b>  | <b>Categorias centrais</b>   |
|---|--|
| Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (BANCO MUNDIAL, 1990)                             | Desenvolvimento; Pobreza (Políticas de Combate à pobreza, Redução da Pobreza); Oportunidades; Participação Social.                           |
| Para salir de la pobreza (BID, 1998)  | Pobreza; Focalização; Participação; Família.   |
| Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (FMI, 1999)  | Participação (da Sociedade Civil/Processo Participativo); Pobreza (Luta contra a pobreza, Documento de Estratégia de Luta contra a Pobreza). |
| Equidad, Desarrollo y ciudadanía (CEPAL, 2000)  | Pobreza (luta contra a pobreza); Política Social – Universal, Solidária, Eficiente, Integral, Critério de Equivalência.                      |
| Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación (BID, 2001) | Pobreza; Desenvolvimento; Capital Social/ Participação; Oportunidades.   |
| Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 (BANCO MUNDIAL, 2001)                   | Desenvolvimento; Pobreza; Oportunidades; Participação; Vulnerabilidade; Autonomia.   |
| Desarrollo Productivo en Economías Abiertas (CEPAL, 2004)                                   | Desenvolvimento (Crescimento Produtivo); Coesão Social (Equidade, Educação).   |

Elaboração Própria

Como os documentos que servem como base para essa análise não tratam especificamente sobre a política social, e, sim, sobre o tema do desenvolvimento em geral e de sua relação com a pobreza, as categorias que se destacam também compreendem para além do âmbito da proteção social. É possível perceber que elas possuem uma identidade única que remete a uma macro estratégia de desenvolvimento econômico, político e social, que orienta políticas públicas, incluindo nelas as políticas sociais e, em especial aqui, a política de assistência social.

Para a apresentação das categorias aqui expostas, organizou-se uma sistematização que as aborde a partir de uma síntese, sem se demorar em cada categoria por documento, visto que sua extensão poderia tornar a exposição pouco dinâmica e repetitiva. Por isso, optou-se por organizar a apresentação pela exposição das categorias que mais vezes aparecem nos documentos. Dessa forma, ao considerar o quadro de sistematização acima (quadro 6), percebeu-se que as categorias que mais aparecem nesses documentos, ou seja, que são centrais e recorrentes, conforme a ordem, são: referência à **pobreza** [redução/combate/políticas de], categoria encontrada em seis dos sete documentos estudados, que aparece moldada pelas estratégias que a referenciam: redução da pobreza/combate à pobreza/luta contra a pobreza; referência ao **desenvolvimento**, quase sempre vinculada à referência da pobreza, que aparece em quatro dos sete documentos, considerando que foi

vinculado a ela a categoria de crescimento produtivo; referência à **participação e capital social**, tanto individualmente quanto conjuntamente, visto que seus significados remetem a um sentido comum, os quais aparecem em cinco documentos; e referência a **oportunidades**, recorrente em três dos documentos aqui estudados. Além dessas, as demais categorias também serão abordadas, não individualmente, mas de acordo com suas vinculações a uma das categorias mais recorrentes.

O início se deu pela categoria “pobreza”, central na maioria dos documentos, visto que esses portam elementos que problematizam o crescimento econômico/desenvolvimento articulados à redução ou combate à pobreza. No documento de 1990, essa categoria é central e conduz todo o texto. Sua referência inicia-se pelo próprio subtítulo do documento e, juntamente com a categoria de desenvolvimento, são abordadas como temática central, assim como no documento do Banco Mundial de 2001, também chamado de *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*. Nessa primeira passagem, percebe-se como essas duas categorias interagem: “Este Relatório é o décimo terceiro da série anual que aborda as principais questões ligadas ao desenvolvimento. [...] O Relatório trata da questão mais premente com que hoje se defronta a comunidade em desenvolvimento: como reduzir a pobreza” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. iii). Assim, os argumentos para que os países se comprometam a adotar programas de desenvolvimento que promovam a redução da pobreza se explicita da seguinte forma:

A política interna é fundamental para a redução da pobreza, mas faz-se necessária a assistência internacional como apoio às ações empreendidas pelos países. Um aumento puro e simples de recursos, porém, não resolverá o problema. A ajuda é mais eficaz quando complementa os esforços dos que a recebem. Sua concessão deve estar mais estreitamente vinculada ao comprometimento de cada país em adotar programas de desenvolvimento que visem a redução da pobreza (BANCO MUNDIAL, 1990, p. iii-iv).

Nessa passagem, percebem-se dois outros termos vinculados à categoria de “pobreza”, que permeará todo o documento e que também revela uma face dessa categoria central, ou seja, a “redução da pobreza” e o “combate à pobreza”, ambas referenciando uma postura que os países em desenvolvimento devem adotar, que se alie com políticas econômicas mais gerais, definindo a centralidade que ela deve ter, percebidas no decorrer dos anos 1990 e 2000. Nos termos do documento:

No combate à pobreza, podem ser importantíssimos os gastos públicos bem planejados e destinados a clientela bem definidas. Mas ainda que sejam eficazes em termos de custos, esses programas não substituem o esforço para harmonizar as políticas econômicas mais abrangentes as necessidades dos pobres. Basicamente, combater a pobreza não compete a projetos que se concentrem em objetivos muito limitados, por mais essenciais que sejam

esses projetos. Combater a pobreza compete às políticas econômicas em geral (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 4).

Essas passagens auxiliam a emoldurar o cenário dos anos 1990 e 2000 na América Latina, que já apresenta outra categoria central nos documentos aqui estudados, sendo recorrente em muitos deles, como recém mencionado, ou seja, a categoria de desenvolvimento. Dessa forma, a estratégia de desenvolvimento orientada para os países é a de conciliar uma política de crescimento econômico com políticas de combate à pobreza. O documento de 1990 inaugura um rol de escritos e publicações sobre a temática dentro dos organismos de apoio internacional, alguns desses documentos que estamos tratando neste estudo. A temática da pobreza e, conseqüentemente, seu combate e redução, vinculados ao desenvolvimento, revelarão não somente um tema abordado, mas um direcionamento ídeo-político com concepções que ultrapassam seus significados restritos e legitimam um campo teórico e político a partir dos anos 1990, com um suporte de grandes ideólogos que sustentam tais concepções. Vinculações teóricas essas que serão abordadas no próximo item deste capítulo.

Ainda para emoldurar essas categorias, recorreu-se a outra das inúmeras passagens que o documento expressa.

É importante o contexto de instituições políticas e econômicas, porque as políticas para reduzir a pobreza incluem uma compensação. Mas não, essencialmente, uma compensação entre crescimento e redução de pobreza. A busca de rumos desenvolvimentistas, eficientes e mão de obra intensivos, assim como o investimento maior no capital humano dos pobres são coerentes com um crescimento mais rápido a longo prazo; mais ainda: contribuem para ele. Fazem com que se destinem aos pobres uma parcela maior de renda e da despesa pública, e por isto a principal compensação, sobretudo a curto prazo, se dá entre os interesses dos pobres e dos que não são pobres. Assim, há mais probabilidades de que a estratégia de dois elementos seja adotada em países onde os pobres participam das decisões políticas e econômicas (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 3-4).

Outro documento desse estudo, centrado na temática da pobreza, é o do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de 1998, que é direcionado à pobreza na América Latina e Caribe e agrega categorias centrais em sua análise sobre a temática: redução da pobreza, focalização, participação e família. Partindo do pressuposto de que, mesmo não tendo obtido resultados universais, a proporção da população que vivia em situação de pobreza começou a diminuir em alguns países nos anos 1990, que os números da pobreza se concentram mais em grupos e setores específicos da sociedade, a justificativa para o direcionamento de estratégias para públicos específicos é a de que:

Para maximizar el impacto de recursos escasos, es importante focalizar las inversiones en los pobres. Características tales como el género, la edad, la etnicidad y aun la ubicación geográfica han mostrado tener una fuerte correlación con la pobreza. En casos específicos, ofrecen indicadores de focalización eficientes en función de los costos (BID, 1998, p. 22)<sup>72</sup>.

A concentração em grupos mais específicos se expressa pela importância em focalizar os investimentos nos pobres. É abundante o número de passagens encontradas que reiteram tal estratégia:

Un factor fundamental para el éxito de los programas de reducción de la pobreza es la manera en que se los ejecuta. Una focalización acertada, incentivos, una participación adecuada de los pobres y la obtención de apoyo político, una cuidadosa descentralización y una adecuada información para el diseño de políticas apropiadas son factores que afectan la sostenibilidad de estos programas en el largo plazo (BID, 1998, p. 22)<sup>73</sup>.

Se forem consideradas as categorias encontradas em outros documentos, tem-se a legitimação de que tal estratégia permeia os demais órgãos internacionais aqui estudados, seja o Banco Mundial, FMI, BID ou a CEPAL, sendo que as concepções se encontram: redução da pobreza com focalização, participação dos pobres para obtenção de seu apoio político, descentralização das políticas e sustentabilidade desses programas a longo prazo. Uma síntese elaborada a respeito disso pode-se ver nas legislações de alguns países, no capítulo anterior. Ademais, outro termo se sobressai nesse documento ao se referir a outra noção importante neste estudo, conforme instrumental de pesquisa, ou seja, **os destinatários das políticas e programas estruturados** nesses documentos.

La familia y el parentesco, las comunidades, las asociaciones civiles y otros grupos más amplios constituyen la base del fortalecimiento de la calidad de vida de los pobres. Las comunidades locales, por ejemplo, pueden hacer aportes al diseño y ejecución de proyectos que apunten a reducir la pobreza. En cambio, cuando se rompen estos vínculos sociales, la calidad de vida de los pobres sufre y se perpetúa el ciclo de pobreza (BID, 1998, p. 21)<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> “Para maximizar o impacto de poucos recursos, é importante focalizar os investimentos nos pobres. Características tais como sexo, idade, etnia e, ainda, a localização geográfica tem demonstrado ter uma forte correlação com a pobreza. Em casos específicos, oferecem indicadores de focalização eficientes em função dos custos” (BID, 1998, p. 22, tradução nossa).

<sup>73</sup> “Um fator fundamental para o sucesso dos programas de redução da pobreza é a forma como eles são executados. Uma focalização correta, incentivos, uma participação adequada dos pobres e a obtenção de apoio político, uma cuidadosa descentralização cuidadosa e uma informação adequada para a concepção de políticas apropriadas são fatores que afetam a sustentabilidade destes programas a longo prazo” (BID, 1998, p. 22, tradução nossa).

<sup>74</sup> “A família e os parentes, as comunidades, as associações civis e outros grandes grupos formam a base do fortalecimento da qualidade de vida dos pobres. As comunidades locais, por exemplo, podem contribuir para a concepção e execução de projetos destinados a reduzir a pobreza. Em troca, quando estes vínculos sociais são rompidos, prejudica a qualidade de vida dos pobres e perpetua o ciclo de pobreza” (BID, 1998, p. 21, tradução nossa).

Como se verificou na passagem acima, a família, juntamente com as comunidades e as associações civis, constitui-se na base de fortalecimento da qualidade de vida dos pobres. Aliam-se duas perspectivas de trabalho com os pobres, que marcam as políticas sociais em todo o continente, especialmente aquelas políticas, ou programas, mais focalizadas. Para o BID, “estos programas tienen un impacto directo en la calidad de vida de las familias pobres de las ciudades, al tiempo que aumentan sus activos” (BID, 1998, p. 40)<sup>75</sup>.

Outro documento em que o tema da pobreza também segue central é o do FMI (1999). Nele, a luta contra a pobreza é seu principal enfoque e estabelece algumas linhas gerais para Documentos de Estratégias de Luta contra a Pobreza. Um aspecto se sobressai e expressa uma estratégia e uma categoria central: o processo participativo, ou seja, a participação da sociedade civil para colaborar para o desenho e a implantação das estratégias elaboradas em cada país. Assim, revelando outra categoria central dos documentos aqui estudados.

Essa luta contra a pobreza deve estabelecer nos países, segundo documento do FMI, um documento de estratégia de luta contra a pobreza, que fomente e avalie esses países nas seguintes áreas:

- El establecimiento de instrumentos de diagnóstico idóneos que ayuden a las autoridades nacionales a comprender mejor los principales obstáculos que frenan la reducción de la pobreza y el crecimiento en el contexto de sus propios países, y a identificar y compilar buenos indicadores del progreso en la lucha contra la pobreza; - La generalización de un ideal común en la sociedad civil con respecto a los objetivos de reducción de la pobreza que desean lograrse; - El establecimiento de prioridades y la formulación de medidas públicas para alcanzar los resultados deseados en materia de reducción de la pobreza; - La creación de procesos participativos para fijar los objetivos de reducción de la pobreza y efectuar un seguimiento de la implementación y de los avances obtenidos (FMI, 1999, p. 8)<sup>76</sup>.

Esse processo requer em sua composição, segundo o Fundo, um compromisso com a participação no processo de elaboração dessa estratégia e, mesmo, a participação na implementação para garantir bons resultados. A categoria da participação será abordada mais adiante.

A redução da pobreza aparece atrelada também a outra categoria destacada nos documentos, a equidade. Redução da pobreza com promoção de equidade social, categoria

<sup>75</sup> “Estes programas têm um impacto direto sobre a qualidade de vida das famílias pobres das cidades, aumentando seus ativos” (BID, 1998, p. 40, tradução nossa).

<sup>76</sup> “- O estabelecimento de instrumentos de diagnóstico adequados que ajudam as autoridades nacionais para entender melhor os principais obstáculos à redução da pobreza e do crescimento no contexto de seus próprios países, e para identificar e compilar bons indicadores de progressos na luta contra a pobreza; - A generalização de um ideal compartilhado pela sociedade civil sobre os objetivos da redução da pobreza que querem alcançar; - O estabelecimento de prioridades e formulação de medidas públicas para alcançar os resultados desejados em relação à redução da pobreza; - A criação de processos participativos para fixar os objetivos de redução da pobreza e efetuar o monitoramento da implementação e dos avanços obtidos” (FMI, 1999, p. 8, tradução nossa).

que se firmará nos documentos da CEPAL, aparece também no documento do BID com um dos fins últimos de suas atividades, conforme passagem a seguir:

El BID ha reafirmado en su Estrategia Institucional que la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social, y el crecimiento ambientalmente sostenible son los fines últimos de sus actividades. Asimismo, el BID ha enfatizado el carácter multidimensional de la pobreza y la necesidad de que todas sus estrategias sectoriales de acción, incluyendo aquella de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil, la incorporen lentamente. El BID ha reconocido en sus múltiples actividades el rol del capital social en el desarrollo. Por un lado, destaca su contribución a expandir los conceptos y debates en la región para incluir los valores éticos y la cultura como parte integral del concepto de capital social y su rol en el desarrollo. Por otro lado, el BID a través de su propia experiencia en proyectos participativos y el estudio y divulgación de otras experiencias en la región ha comprobado que la participación tiene sentido como fin en sí mismo y como instrumento del desarrollo (BID, 2001, p. 19-20)<sup>77</sup>.

Aqui, pode-se perceber novamente que as categorias capital social e participação se destacam, agora na afirmação da importância de ambas para o desenvolvimento. Mais além, afirma a contribuição do próprio banco para expandir os conceitos e debates sobre o capital social na região, incluindo valores éticos e a cultura dentro do conceito de capital social e seu papel no desenvolvimento, assim como sua crença, por meio de experiências próprias, na participação também para o desenvolvimento.

Como são fartas as passagens que afirmam essas categorias como centrais para os projetos do Banco, outra passagem reafirma sua programática para os anos seguintes, também em torno do fortalecimento da participação, os valores éticos e o capital social para o desenvolvimento:

El BID seguirá apoyando con su programa de préstamos y sus actividades de cooperación técnica, diálogos de política y generación y difusión del conocimiento, el fortalecimiento de la participación, los valores éticos y el capital social como fines del desarrollo en sí mismos y como instrumentos efectivos para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social en América Latina y el Caribe (BID, 2001, p. 20)<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> “O BID tem reafirmado em sua Estratégia Institucional que a redução da pobreza e a promoção da equidade social e crescimento ambientalmente sustentável são os fins últimos de suas atividades. Além disso, o BID tem enfatizado o caráter multidimensional da pobreza e a necessidade de que todas as suas estratégias de ações setoriais, incluindo a da modernização do Estado e fortalecimento da sociedade civil, sejam incorporadas lentamente. O BID tem reconhecido em suas muitas atividades, o papel do capital social para o desenvolvimento. Por um lado, destaca a sua contribuição para expandir os conceitos e debates na região para incluir os valores éticos e a cultura como parte integrante do conceito de capital social e o seu papel no desenvolvimento. Por outro lado, o BID, através da sua própria experiência em projetos participativos e no estudo e divulgação de outras experiências na região, tem mostrado que a participação faz sentido como um fim em si mesmo e como uma ferramenta para o desenvolvimento” (BID, 2001, p. 19-20, tradução nossa).

<sup>78</sup> O BID continuará apoiando com seu programa de empréstimos e suas atividades de cooperação técnica, os diálogos políticos de geração e de disseminação de conhecimento, o fortalecimento da participação, os valores éticos e o capital social como fins do desenvolvimento em si mesmos e como instrumentos efetivos para a

Antes de entrar nas categorias de participação e capital social, revelam-se mais algumas passagens sobre uma categoria central, a de “desenvolvimento”. No *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990*, desenvolvimento é a categoria central que aparece, também encontrada nos documentos de 2001 e 2004, no *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2000/2001* (do Banco Mundial) e no *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas* (da CEPAL), respectivamente.

Ao abordar o documento *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía* da CEPAL (2000), foram reunidas as principais categorias que aparecem e as explicações de seus significados. Aparece como princípio para o desenvolvimento da região a universalidade, entendida como:

El principio de universalidad busca que todos los miembros de la sociedad cuenten con la certeza de que ésta les asegura un nivel y una calidad de bienestar considerados básicos, que deben ser los máximos que permita el desarrollo económico en un momento dado. Este hecho genera cohesión social y sentido de pertenencia, indispensables para la construcción de una propuesta colectiva y compartida. El principio de universalidad se ha hecho realidad en procesos políticos de inclusión gradual de la población, tanto en términos de cobertura o umbrales mínimos de prestaciones como de calidad de las mismas (CEPAL, 2000, p. 73)<sup>79</sup>.

Considerando o que o termo apresenta, a universalidade se refere a níveis e qualidade de bem-estar que são considerados básicos e que devem ter como horizonte o máximo possível dentro de um dado desenvolvimento econômico. No entanto, a concepção de universalidade do documento é aprofundada e manifesta que esse princípio é alcançado em países onde houve inclusão gradual da população pobre, tanto em termos de cobertura como de limites mínimos de desempenho e de qualidade de vida. Desenvolvendo melhor a concepção, a CEPAL aponta que essa concepção se traduz em priorizar o acesso dos pobres aos serviços básicos e que aplicar a priorização de populações alvo não contradiz a universalidade, conforme exposto abaixo.

Que el principio de universalidad se traduzca en priorizar el acceso de los pobres a las protecciones básicas no significa que la selectividad, como instrumento, se convierta y represente “la” política social. Priorizar la asignación de subsidios en la población más pobre, esencial para la equidad, no contradice el principio de universalidad, a menos que éste se conciba

---

redução da pobreza e a promoção da equidade social na América Latina e no Caribe” (BID, 2001, p. 20, tradução nossa).

<sup>79</sup> “O princípio da universalidade busca proporcionar a todos os membros da sociedade a certeza de que ela garante um nível e uma qualidade de bem-estar considerados básicos, que devem ser o máximo que o desenvolvimento econômico permite em um dado momento. Isso gera coesão social e sentimento de pertencimento, indispensáveis para a construção de uma proposta coletiva e compartilhada. O princípio da universalidade tem se tornado realidade em processos políticos de inclusão gradual da população, tanto em termos de cobertura quanto dos serviços mínimos prestados e da qualidade dos mesmos” (CEPAL, 2000, p. 73, tradução nossa).

como una asignación homogénea de subsidios públicos, independientemente de la capacidad económica de las familias (CEPAL, 2000, p. 74)<sup>80</sup>.

A prestação desses serviços sociais básicos ou de política social para promover a equidade, desenvolvimento e cidadania, nesse projeto de crescimento com equidade, dá-se também com a aplicação de dois outros princípios, além da universalidade, que são os princípios da solidariedade e da eficiência.

Nesse desenho institucional da CEPAL, a solidariedade parte do pressuposto de que o financiamento para tais medidas é público e parte dos impostos que asseguram essa provisão. Ou seja, a solidariedade significa custear aqueles que não conseguem sozinhos prover sua manutenção e necessitam do financiamento público:

En virtud del principio de la solidaridad se establecen mecanismos para subsidiar el acceso de los más pobres a los servicios y protecciones sociales básicos. La solidaridad se instrumenta, por un lado, a través del gasto público; en particular, el financiamiento que proviene de impuestos (directos e indirectos) asegura la solidaridad con quienes no pueden costear con sus propios recursos el acceso a los servicios y protecciones sociales. Para que se logren los objetivos deseados, es conveniente no sólo que el gasto público sino también que la estructura tributaria sea progresiva (CEPAL, 2000, p. 75)<sup>81</sup>.

Considerando que os recursos são providos pela solidariedade das demais pessoas, o princípio da eficiência colabora para que seja realizado o melhor uso desses recursos, inclusive com orientações expressas de que, para esse melhor uso, sejam estruturados mecanismos que simulem relações de mercados para comparar os desempenhos e os resultados de tais recursos:

Además, la búsqueda de la eficiencia implica que se establezca una estructura de incentivos que permita el mejor uso y asignación de los recursos en cada actividad y entre diferentes actividades; que el interés de los actores de maximizar sus beneficios coadyuve al cumplimiento de los objetivos y a maximizar la eficiencia global de la estructura de los sistemas de protección; y, finalmente, que los beneficios que se logren en cada área tengan las menores consecuencias perversas sobre otras esferas del desarrollo social o económico [...] **Con el fin de avanzar en el objetivo de la eficiencia en la organización pública de la prestación de servicios, cuando esta responsabilidad es total o parcialmente estatal, se deben**

<sup>80</sup> “Que o princípio da universalidade se traduza em priorizar o acesso dos pobres às proteções básicas não significa que a seletividade, como uma ferramenta, se converta e represente “a” política social. Priorizar a atribuição de subsídios aos mais pobres, essencial para a equidade, não contradiz o princípio da universalidade, a menos que este seja concebido como uma atribuição homogênea dos subsídios públicos, independentemente da capacidade econômica das famílias” (CEPAL, 2000, p. 74, tradução nossa).

<sup>81</sup> “Devido ao princípio da solidariedade se estabelecem mecanismos para subsidiar o acesso dos mais pobres aos serviços e proteções sociais básicos. A solidariedade se instrumenta, por um lado, através do gasto público; em particular, o financiamento que provém de impostos (diretos e indiretos) garante a solidariedade com aqueles que não podem pagar com seus próprios recursos o acesso aos serviços e proteções sociais. Para que sejam alcançados os objetivos almejados, é desejável não só que o gasto público, como também que a estrutura tributária, sejam progressivos” (CEPAL, 2000, p. 75, tradução nossa).

**estructurar mecanismos que simulen relaciones de mercado y competencia (cuasimercados)**, que hagan posible comparar los desempeños y contar con incentivos y exigencias relacionados con los resultados y con el rendimiento de cuentas, al tiempo que los agentes responden a los objetivos centrales (Bartlett y Le Grand, 1993 y Le Grand, 1999) (CEPAL, 2000, p. 76)<sup>82</sup>.

Por fim, outra categoria encontrada nesse documento refere-se à integralidade, visto que, para atender aos objetivos de desenvolvimento, as políticas sociais devem estar integradas:

Existen por lo menos dos dimensiones de la integralidad de la política social que resultan definitivas para el éxito de su formulación y ejecución: su relación con la política económica y las relaciones entre los sectores que conforman la política social. [...] La segunda dimensión del carácter integral de la política social apunta a destacar las relaciones virtuosas de la conjunción de los diferentes beneficios sociales (educación, atención de salud, protección social, nutrición, vivienda y sus servicios básicos), procurando, con escasos recursos y necesidades diversas, una adecuada priorización en términos de énfasis y temporalidad. Frente a diferentes perfiles de la pobreza, de la población y de posibilidades económicas, se requieren definiciones sobre la prioridad temporal y la intensidad con la que se avanza en determinados sectores, considerando la urgencia social, el impacto económico o las realidades sociopolíticas (CEPAL, 2000, p. 78-79)<sup>83</sup>.

Conforme o extrato acima, a integralidade da política social carrega a incumbência de, por meio de várias políticas ou serviços, otimizar os escassos recursos para atender às necessidades sociais, que são diversas nos cenários das economias em desenvolvimento, cujos perfis da pobreza, da população e de suas possibilidades econômicas requerem progressos rápidos e expressivos. A proposta da integralidade complementa a da eficiência, que reitera o bom uso dos recursos públicos para atingir resultados expressivos e o mais imediato possível,

---

<sup>82</sup> “Além disso, a busca da eficiência implica que se estabeleça uma estrutura de incentivos que permita a melhor utilização e distribuição dos recursos em cada atividade e entre as diferentes atividades; que o interesse dos atores para maximizar seus benefícios coadjuva o cumprimento dos objetivos e a maximização da eficiência global da estrutura dos sistemas de proteção; e, finalmente, que os benefícios alcançados em cada área tenham as menores consequências adversas sobre outras esferas do desenvolvimento social e econômico [...] A fim de avançar no objetivo da eficiência na organização pública de prestação de serviços, quando esta responsabilidade é total ou parcialmente estatal, é necessário estruturar mecanismos para simular relações de mercado e de competitividade (quase-mercados), que tornam possível comparar os desempenhos e contar com incentivos e exigências relacionadas com os resultados e com a prestação de contas, enquanto os agentes respondem aos objetivos centrais” (CEPAL, 2000, p. 76, tradução nossa).

<sup>83</sup> “Há pelo menos duas dimensões da integralidade da política social que são definitivas para o sucesso de sua formulação e execução: sua relação com a política econômica e as relações entre os setores da política social. [...] A segunda dimensão do caráter integral da política social visa destacar as relações virtuosas entre a conjunção de diferentes prestações sociais (educação, atenção à saúde, proteção social, nutrição, habitação e serviços básicos), procurando, com limitados recursos e necessidades diversas, uma adequada priorização em termos de ênfase e de calendário. Frente aos diferentes perfis de pobreza, de população e de possibilidades econômicas, se requer definições sobre a prioridade temporal e a intensidade com que se avança em determinados setores, considerando a urgência social, o impacto econômico ou as realidades sociopolíticas” (CEPAL, 2000, p. 78-79, tradução nossa).

ambos na lógica de relações que cobram desempenho e estabeleçam incentivos e exigências vinculadas ao resultado do impacto das medidas sobre a pobreza.

Sobre o desenvolvimento, volta-se novamente a CEPAL, ao documento *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*, de 2004. Documento mais extenso e minucioso, conforme já abordado neste item, ele tece estratégias de desenvolvimento econômico e as políticas públicas para sua promoção. Com isso, foram eleitas algumas das categorias centrais do documento, que expressam proximidade com o objeto de estudo aqui explorado. São elas: desenvolvimento produtivo, coesão social e equidade.

Sobre o desenvolvimento, portanto, essa categoria refere-se à proposta central do texto e permeia, diretamente ou mesmo indiretamente, todos os documentos expostos neste estudo, dado que, conforme já referenciado, a ideia é de promover um determinado desenvolvimento<sup>84</sup>. O documento elege, também, os componentes principais do processo de desenvolvimento. São eles: macroeconomia, investimento e crescimento sustentável; inserção internacional e políticas de desenvolvimento produtivo; mercado de trabalho, proteção social e capital humano; governabilidade e desenvolvimento institucional.

Para dar sentido a esses componentes principais do desenvolvimento, delineados pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe, expõe-se o extrato abaixo, que deixa claro a finalidade dos esforços em definir diretrizes e estratégias para o desenvolvimento produtivo para o continente latino-americano.

Aunque las economías en desarrollo deberían ser destinatarias del ahorro externo, uno de los factores que más han perturbado las decisiones económicas en los últimos años ha sido la variabilidad de la oferta internacional de financiamiento. Por consiguiente, es conveniente descansar más en las fortalezas propias, que depender exclusivamente de las ajenas. De manera similar, es preciso alcanzar un nuevo pacto fiscal que respalde financieramente las funciones públicas que emergen de las necesidades de transformación productiva con equidad social, en el marco de economías de mercado abiertas al mundo, como son hoy día las de la región (CEPAL, 2004, p. 92)<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> “O desenvolvimento das economias segue uma lógica geral que consistem em acumular recursos, mobilizá-los produtivamente e aproveitá-los de forma cada vez mais eficaz. No entanto, a maneira de fazer isso varia. Os trabalhos sobre a teoria do crescimento, antigas e novas, enumeram o leque de possibilidades analíticas abertas, que seguramente não se esgotam nos modelos que existem hoje. Mas, na análise concreta não se trata de estabelecer possibilidades, mas sim, de garantir plausibilidade e pertinência. Isto limita a utilidade dos argumentos propostos baseados em uma suposta validade universal. Quase por definição, o desenvolvimento econômico é um processo não repetitivo, que supõe mudanças irreversíveis na configuração das atividades e comportamento dos agentes e ocorre em um tempo e lugar específicos (Furtado, 1956). A matéria-prima da análise do desenvolvimento episódios de algum modo únicos, que compartilham os elementos da lógica geral indicada, mas sobre os quais parece difícil fazer extrapolações mecânicas” (CEPAL, 2004, p. 83, tradução nossa).

<sup>85</sup> “Embora as economias em desenvolvimento devam ser destinatárias de investimentos externos, um dos fatores que tem atrapalhado as decisões econômicas nos últimos anos tem sido a variabilidade da oferta de

A orientação é clara: deixar de depender de financiamentos e empréstimos internacionais e investir em esforços próprios para garantir o desenvolvimento dos povos com menor dependência externa. Para isso, há que firmar um pacto que congregue rigor fiscal para respaldar as funções públicas da necessidade de transformação produtiva com equidade social para as chamadas economias abertas da América Latina. É esse o intento ao estabelecer essas estratégias, cujo foco central é partir da coesão social que tal intento deve promover para sustentar os novos rumos requeridos.

Com isso, outra categoria que emerge desse documento é a de coesão social. A essa categoria estão atreladas concepções centrais do documento, que circulam em torno do emprego e das garantias produtivas e institucionais para seu exercício. Também vinculado a esse documento, as condições de proteção social para os riscos associados à reestruturação produtiva e à sua flexibilização, buscando estabelecer parâmetros para a perfeita incorporação da informalidade nesse desenvolvimento.

Assim, a proteção ao trabalho é pensada como um mecanismo para sustentar a coesão social em torno do desenvolvimento do próprio sistema. O minucioso trato à proteção ao trabalho nesse documento busca esclarecer que tal proteção e sua contribuição para promoção da cidadania cooperam para legitimar a proposta de transformar as economias latinas e caribenhas em economias não mais dependentes financeiramente de outras economias.

Una reforma del mercado de trabajo que tenga por propósito fortalecer la cohesión social debe promover una flexibilidad vinculada a la protección social. En caso contrario, la ausencia de la protección se traduce, en contextos recesivos, en la precarización del empleo, el traslado al Estado de la responsabilidad por la protección de los trabajadores sin cobertura y la capacidad de ofrecer protección se ve limitada por la restricción presupuestaria (CEPAL, 2004, p. 324)<sup>86</sup>.

Nessa passagem, a ideia é clara: uma reforma no mercado de trabalho para promover uma flexibilização da proteção social vinculada ao trabalho, visto que a precarização do emprego, com o repasse ao Estado da responsabilidade pela proteção dos trabalhadores sem cobertura onera esse mesmo Estado, que não possui condições financeiras para arcar com essa responsabilidade, promovendo conflitos e impactos que não operam em contrário ao sistema

---

financiamento internacional. Por isso, é aconselhável confiar mais em suas próprias forças, do que depender exclusivamente das alheias. Da mesma forma, se deve chegar a um novo pacto fiscal que respalde financeiramente as funções públicas que emergem das necessidades de transformação produtiva com equidade social no contexto de economias de mercado abertas, como são atualmente as da região” (CEPAL, 2004, p. 92).

<sup>86</sup> “Uma reforma do mercado de trabalho que tenha como propósito fortalecer a coesão social deve promover a flexibilidade ligada à proteção social. Caso contrário, a ausência de proteção se traduz, em contextos recessivos, na precarização do emprego, na transferência para o Estado da responsabilidade pela proteção dos trabalhadores sem cobertura e a capacidade para oferecer proteção fica limitada pela restrição orçamentária” (CEPAL, 2004, p. 324, tradução nossa).

que se quer criar. Promover essa flexibilização fortalece a coesão social, fator necessário para aceitação do modelo de desenvolvimento proposto. A educação também possui papel central na construção dessa coesão social com suporte no emprego e condição necessária para promoção da coesão social, aliada ao fato de que ela promove a igualdade de oportunidades e o rompimento da transferência intergeracional de desigualdades. Ou seja, é a educação a estratégia que conciliará o desenvolvimento produtivo e a equidade por meio do trabalho. A educação proporcionará a inserção no sistema produtivo e o fim último da coesão social.

Para esclarecer os pressupostos desse documento e evidenciar as categorias de desenvolvimento e coesão social aqui realizados, já é possível perceber uma terceira categoria fundamental: a equidade. Esse documento, ao desenvolver seus pressupostos sobre equidade, remete suas concepções ao documento *Equidad, Desarrollo e Ciudadanía* da própria CEPAL, outro documento incorporado neste estudo e já brevemente explorado anteriormente.

A equidade aparece sempre com fim das ações juntamente com o crescimento econômico. Ela é mais referenciada nos desdobramentos das estratégias para o desenvolvimento, como ao explorar os temas da coesão social, da educação, da governabilidade e desenvolvimento institucional:

La agenda para la política educacional debiera enfatizar el principio de la equidad, ya que la desigualdad en la región es un factor que imposibilita los cambios y el avance de los países. [...] La educación, vista como un vehículo de transmisión de activos simbólicos – conocimientos y destrezas útiles – que contribuye a una mejor distribución de los activos materiales en el futuro – ingresos, bienes y servicios –, puede contribuir también a la equidad (CEPAL, 2004, p. 349)<sup>87</sup>.

Voltando à sistematização de nossas categorias, ressaltam-se, ainda, algumas ocorrências sobre participação e o capital social dentro dos documentos, visto que algumas passagens, entrelaçadas às categorias de desenvolvimento e de pobreza, já foram expostas até aqui. No documento abaixo, tal entrelaçamento novamente se revela, agora com a estratégia de luta contra a pobreza:

Se prevé que la amplia participación de la sociedad civil, de otros grupos nacionales interesados y de las instituciones elegidas mejore el diseño y ayude en la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza. En particular, las consultas que se efectúen con los representantes de los más desfavorecidos permitirán a las autoridades tener más en cuenta las inquietudes prioritarias de estos grupos en la formulación de la estrategia. Al fomentar una mayor identificación con la estrategia, la amplia participación

<sup>87</sup> “A agenda para a política educacional deve enfatizar o princípio da equidade já que a desigualdade na região é um fator que impede as mudanças e o progresso dos países. [...] A educação, vista como um veículo de transmissão de ativos simbólicos – conhecimento e habilidades úteis – que contribuem para uma melhor distribuição dos ativos materiais no futuro – renda, bens e serviços – também pode contribuir para a equidade” (CEPAL, 2004, p. 349, tradução nossa).

de los interesados puede facilitar una implementación sostenida que se traduzca en buenos resultados. La sociedad civil puede desempeñar una función importante en el seguimiento de la instrumentación de la estrategia y en el fortalecimiento de la rendición de cuentas (FMI, 1999, p. 8)<sup>88</sup>.

O que visivelmente a perspectiva de trabalho do Fundo procura é buscar dar legitimação ao objetivo de redução da pobreza por meios pré-estabelecidos e fixados em acordo com os países e cuja legitimação se dará pela participação da sociedade, incluída na tarefa e construindo um processo de coesão social que integre os setores da sociedade em torno do objetivo do desenvolvimento com redução da pobreza.

Por isso, a estratégia adotada, conforme o próprio documento, dá-se pelas múltiplas comprovações de que a pobreza e a falta de oportunidades econômicas são fatores que influenciam negativamente no crescimento econômico. Esse enfoque em estabelecer indicativos para que os países desenvolvam estratégias de luta contra a pobreza, com a participação, é justamente para combater esse cenário negativo para o crescimento econômico.

En este nuevo enfoque se reconocen además las pruebas cada vez más convincentes de que una pobreza arraigada, y la falta de oportunidades económicas y de un acervo de activos adecuado son factores que, por sí solos, pueden frenar el crecimiento. Asimismo, para reducir la pobreza se requieren mecanismos eficaces de participación de los sectores pobres e instituciones públicas dinámicas y responsables. Una buena calidad de gobierno es necesaria porque garantiza una gestión eficiente de los recursos públicos y mejora la transparencia, permitiendo que el público examine las medidas de las autoridades y que las autoridades encargadas de la gestión fiscal rindan cuentas de los resultados que obtienen. **La activa participación de la sociedad civil en el seguimiento de los aspectos pertinentes de los programas es un factor importante en la estrategia que se adopte** (FMI, 1999, p. 2, *grifo nosso*)<sup>89</sup>.

A participação é uma forma de integração ao modelo econômico por si, mas, também, colabora para criar um sentido coletivo à demanda do crescimento e do desenvolvimento,

<sup>88</sup> “Espera-se que a ampla participação da sociedade civil, de outros grupos nacionais interessados e das instituições eleitas melhore o desenho e ajude na implementação da estratégia de redução da pobreza. Em particular, as consultas realizadas com os representantes dos mais desfavorecidos permitirão às autoridades entender melhor as preocupações prioritárias destes grupos na formulação da estratégia. Ao promover uma maior identificação com a estratégia, a ampla participação dos interessados pode facilitar uma implementação sustentada que se traduza em bons resultados. A sociedade civil pode desempenhar um papel importante no acompanhamento da execução da estratégia e no fortalecimento da prestação de contas” (FMI, 1999, p. 8, tradução nossa).

<sup>89</sup> “Nesta nova abordagem se reconhecem, também, as evidências cada vez mais convincentes de que a pobreza arraigada, a falta de oportunidades econômicas e de um estoque adequado de ativos são fatores que, por si só, podem retardar o crescimento. Além disso, para reduzir a pobreza se requer mecanismos eficazes de participação dos setores pobres e instituições públicas dinâmicas e responsáveis. Um governo de boa qualidade é necessário porque garante uma gestão eficiente dos recursos públicos e melhora a transparência, permitindo que o público examine as ações das autoridades e que as autoridades responsáveis pela gestão fiscal prestem contas dos resultados alcançados. A participação ativa da sociedade civil no acompanhamento dos aspectos relevantes dos programas é um fator importante para a estratégia adotada” (FMI, 1999, p. 2, tradução nossa).

sentido coletivo esse que dá sustentação pública e a torna uma demanda da própria sociedade para sua sociabilidade. A participação é uma condição importante, que materializa a cidadania, e esse significado é utilizado pelo Fundo para dar credibilidade às suas normativas.

Es importante subrayar que las directrices que orienten el proceso de formulación de las estrategias de lucha contra la pobreza no pueden ser, ni deben ser, rígidas. Por el hecho de que estas directrices reflejarán la experiencia y el sistema político del país, la experimentación y adaptación a la cultura y a las circunstancias específicas del país son esenciales para el éxito del proceso participativo (FMI, 1999, p. 8)<sup>90</sup>.

Retomando o documento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, agora com texto institucional datado de 2001, também sobre o tema da pobreza, encontrou-se a categoria da participação, cujo significado não se distancia. Nesse documento, destacam-se as seguintes expressivas categorias: redução da pobreza, participação, capital social, visto que, mais direcionado à redução da pobreza, revela sob que preceitos essa estratégia deve ser feita. A participação é um dos instrumentos, conforme se lê abaixo:

La participación es el instrumento que utiliza provechosamente el capital social existente y a su vez lo estimula, lo fortalece. [...] La participación ciudadana incrementa la eficiencia económica, social y política institucional de los proyectos de desarrollo. Asimismo, la participación ciudadana, debidamente canalizada, genera ahorros, moviliza recursos humanos y financieros adicionales, promueve la equidad y contribuye de manera decisiva al proceso de fortalecimiento de la ciudadanía y por tanto del sistema democrático. Los criterios de participación incorporados en la identificación y evaluación de proyectos podrían traducirse en un significativo incremento de la eficiencia en las políticas públicas (BID, 2001, p. 12-13)<sup>91</sup>.

Para o referido documento, que é centrado na afirmação da participação e do capital social para a redução da pobreza, aborda a importância da participação para utilizar proveitosamente o capital social. Para o BID, a participação possui duas possibilidades claras, se devidamente canalizadas. Uma delas é de que a participação cidadã promove a equidade e contribui decisivamente para a finalidade de fortalecimento da cidadania e, com isso, do processo democrático. A outra possibilidade é de que a participação pode ser um incremento

<sup>90</sup> “É importante enfatizar que as diretrizes que orientam o processo de formulação das estratégias de luta contra à pobreza não pode ser, nem devem ser rígidas. Pelo fato de que estas diretrizes refletem a experiência e o sistema político do país, a experimentação e adaptação à cultura e às circunstâncias específicas de cada país são essenciais para o sucesso do processo participativo” (FMI, 1999, p. 8, tradução nossa).

<sup>91</sup> “A participação é o instrumento que usa beneficemente o capital social existente e, por sua vez, o estimula, o fortalece. [...] A participação cidadã aumenta a eficiência econômica, social e política institucional dos projetos de desenvolvimento. Além disso, a participação dos cidadãos, devidamente canalizada, gera economia, mobiliza recursos humanos e financeiros adicionais, promove a equidade e contribui decisivamente para o processo de fortalecimento da cidadania e, portanto, do sistema democrático. Os critérios de participação incorporadas na identificação e avaliação de projetos podem resultar em um aumento significativo da eficiência nas políticas públicas” (BID, 2001, p. 12-13, tradução nossa).

significativo na eficiência das políticas públicas, conceito de eficiência já abordado há pouco na referência ao documento sobre redução da pobreza do ano de 2000, da CEPAL.

Estimular e fortalecer o capital social não é somente tratado a partir da participação. Incrementar o capital social dos pobres e, como isso, combater a pobreza deve ser alvo das políticas sociais. Aqui, a necessidade de políticas para desenvolver organizações de base entre os pobres também busca a promoção de parcerias entre o setor público e privado para fins de luta contra pobreza.

Referenciada nas estratégias de participação, outra categoria recorrente nos documentos que aparece acima é a de “oportunidades”. Ela também revela entrelaçamento com as categorias de pobreza e de desenvolvimento, mas também com a da participação. A participação juntamente com a promoção de oportunidades, mostrou-se muito perceptível em nosso estudo. Sobre as oportunidades, destaca-se também uma passagem:

A utilização produtiva da mão de obra deu oportunidades aos pobres, e o investimento em saúde e educação permitiu-lhes aproveitarem plenamente as oportunidades criadas. Foi este o método adotado na Indonésia e na Malásia, onde por isso mesmo não só a pobreza diminuiu muito, como também houve rápidos progressos na nutrição, na mortalidade infantil abaixo dos cinco e no índice de matrícula no primário (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 3).

No *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2000/2001*, ao estabelecer as estratégias de redução da pobreza, conforme já indicado anteriormente, são estabelecidas três frentes de atuação por meio das quais se sobressaem as categorias teóricas que embasam esse documento: oportunidades, autonomia e segurança.

A vinculação dessas categorias é tão central na elaboração de tal documento que, ao discorrer sobre as causas da pobreza, já estabelece as causas que darão subsídios para a formulação de tais categorias:

Uma maneira de pesquisar as causas da pobreza consiste em examinar as dimensões mencionadas pelos pobres: i) Falta de renda e de recursos para atender necessidades básicas: alimentos, habitação, vestuário e níveis aceitáveis de saúde e educação; ii) Falta de voz e de poder nas instituições estatais e na sociedade; iii) Vulnerabilidade a choques adversos, combinada com uma incapacidade de enfrentá-los (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 34).

Dentro de tais causas da pobreza, a vulnerabilidade é outro termo que chama atenção. Vulnerabilidade é uma categoria que aparece para denominar a pobreza para além da falta de renda, conforme indicam as palavras do *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001*:

Nas dimensões de renda e saúde, vulnerabilidade é o risco de que uma família ou um indivíduo venha a passar eventualmente por um episódio de pobreza em função de renda ou saúde. Porém, vulnerabilidade também

significa a probabilidade de exposição a diversos outros riscos (violência, crime, catástrofes naturais, ser tirado da escola) (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 19).

Abaixo, percebe-se a própria concepção de equidade como igualdade de oportunidades para o futuro:

Por lo mismo, entendida como igualdad de oportunidades hacia el futuro, la equidad como objetivo de la reforma educacional tiene que considerar de manera fundamental el acceso y uso masivo, y no elitista, de los computadores y de Internet. Este logro no puede esperar, porque la brecha que se abre entre personas con conocimiento informático y sin él es marcada y acelerada (CEPAL, 2004, p. 350)<sup>92</sup>.

A igualdade de oportunidades, aqui entendida como equidade, referindo-se à reforma educacional, cabe para incorporação nas demais estratégias do documento, visto que todas possuem a equidade como fim, conforme já exposto anteriormente. As categorias não se confundem ao expor suas concepções, e se encontram em diferentes textos com o mesmo significado.

Por ora, propõe-se explorar aqui as categorias centrais de alguns documentos dos órgãos internacionais que dão diretrizes e orientações para o desenvolvimento das políticas sociais para América Latina. Esse intuito se caracterizou por explorar as categorias centrais utilizadas nesses documentos e revelar os significados que carregam para se tentar, a seguir, elucidar sua aproximação com as categorias fundamentais das legislações dos países estudados. Ou seja, se esses documentos inferem sobre o direcionamento das políticas sociais, especialmente aqui a política de assistência social, também se direcionam às categorias teóricas e ídeo-políticas que fundamentam as legislações nacionais.

Brevemente, para fechar este item e poder iniciar a sistematização das categorias que emergiram deste estudo, a partir de seus reais significados teóricos e políticos, deseja-se realizar ainda uma pequena síntese, a fim de continuar com clareza as indagações e tentativas de elucidações.

Os sete documentos aqui escolhidos podem ser ligeiramente classificados em dois grupos, de acordo com seus conteúdos: i) aqueles que tecem considerações gerais sobre a economia e a governabilidade, buscando explorar suas considerações e concepções sobre desenvolvimento econômico, papel das instituições públicas e luta contra a pobreza, que são: *o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990* (Banco Mundial), *Relatório sobre o*

---

<sup>92</sup> “Portanto, entendida como igualdade de oportunidades para o futuro, a equidade como objetivo da reforma educacional deve considerar fundamentalmente o acesso e uso massivo, e não elitista, de computadores e da Internet. Essa conquista não pode esperar, porque a lacuna que se abre entre as pessoas com e sem conhecimento de informática é marcante e acelerada” (CEPAL, 2004, p. 350, tradução nossa).

*Desenvolvimento Mundial de 2000/2001* (Banco Mundial) e *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas* (CEPAL); ii) aqueles mais direcionados para as políticas sociais e especialmente para o combate ou redução da pobreza, cujo proposto já estava mais direcionado a uma das perspectivas que compõem o desenvolvimento e o crescimento econômico da região, sendo eles: *Para Salir de la Pobreza* (BID), *Aspectos Operativos de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza* (FMI), *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía* (CEPAL), *Reducción de la Pobreza y Fortalecimiento del Capital Social y la Participación* (BID).

#### **4.3 A origem dos pressupostos teóricos – categorias centrais das ciências sociais no final do século XX**

Após esse percurso de destacar as concepções centrais da política de assistência social no Brasil, Chile, Venezuela e Bolívia e, na sequência, de evidenciar as categorias que emergem de alguns documentos de organismos internacionais que orientam as políticas econômicas e sociais para a América Latina, nesta seção busca-se sistematizar os significados e concepções que tais categorias guardam nas produções teóricas dos principais autores das ciências sociais do final do século XX, no cenário internacional.

Resgatando as categorias centrais que apareceram na sistematização das legislações dos países estudados, elenca-se: no Brasil – Família, Vulnerabilidade e Risco Social, Território, Convivência Familiar e Comunitária; no Chile – Combate à Pobreza, Família, Oportunidades, Capacidades, Capital Social; na Venezuela – Participação, Estado de Necessidade, Família, Corresponsabilidade; Bolívia – Desenvolvimento Integral; Território; Comunidade; Autogestão.

Outras categorias também podem ser encontradas nas legislações aqui utilizadas. No entanto, para este estudo, salientam-se aquelas que guardam aproximações teóricas e políticas com as categorias centrais, com as quais partiu-se para este estudo. Apesar dessas que foram sistematizadas aqui serem diferentes, ou mesmo mais numerosas do que nossas indicações iniciais, o que se busca aqui é desvendar significados e aproximações entre si.

Inicia-se com a categoria **vulnerabilidade e risco social**. Partindo das legislações dos países, seu uso é unânime. Nos quatro encontram-se passagens que expressam sua concepção dentro de suas legislações ou da proteção social. Ela vem acompanhada em sua concepção,

muitas vezes dos termos pobreza e extrema pobreza e, também, dos termos marginalidade, exclusão.

No Brasil, ao fazer referência ao texto da política nacional de assistência social, pode-se eleger inúmeras passagens que se atêm a essa categoria, desde a apresentação dos objetivos, ao referir-se à finalidade das proteções afiançadas (reduzir ou prevenir as vulnerabilidades), mas, principalmente, ao dirigir-se à condição social das famílias, eixo de direcionamento e matriz das ações que orienta. A centralidade que tal termo possui na política de assistência social, no país, promove a legitimação dos termos vulnerabilidade e risco social no campo da assistência social. Resgatando brevemente a legislação chilena, ela também usufrui com clareza da concepção de vulnerabilidade, como o faz a legislação brasileira.

Mesmo com apenas duas menções à categoria, a legislação venezuelana também se refere à vulnerabilidade, também remetendo à situação social do público alvo de sua proteção social. Já na legislação boliviana, em seu segundo artigo, ao estabelecer os objetivos do programa, os termos de vulnerabilidade e risco são citados, não sendo a única passagem que se refere a esse termo, havendo cinco outras no breve texto legal que se refere a ele.

Mesmo considerando uma perspectiva distinta de Brasil e Chile, mas próxima de Venezuela ao se referir ao desenvolvimento integral comunitário como uma novidade, as passagens do texto ao termo vulnerabilidade são explícitas e, inclusive, aninham mais de um termo em comum. É o que aparece no marco boliviano ao instituir os programas vinculados às comunidades:

Comunidades solidarias: dirigidas al reconocimiento, restitución y potenciamiento de capacidades, oportunidades, proyecciones y derechos de los sujetos con mayor vulnerabilidad, discriminación y marginalidad, enfocando las intervenciones en niños, niñas, adolescentes, discapacitados y adultos mayores (BOLIVIA, 2007, p. 6)<sup>93</sup>.

Essa passagem auxilia em nossa afirmação: vulnerabilidade e desenvolvimento de capacidades são termos encontrados, sendo a base de definição da política de proteção boliviana. Seu eixo de atuação enfatiza a prática comunitária como um de seus focos de atuação, juntamente com desenvolvimento de programas destinados às crianças, jovens e mulheres, havendo um misto de termos envolvidos, que na composição da legislação manifestam proximidades com a concepção teórica que a categoria expressa.

---

<sup>93</sup> Comunidades solidarias: voltadas ao reconhecimento, restituição e reforço das capacidades, oportunidades, perspectivas e direitos dos sujeitos com maior vulnerabilidade, discriminação e marginalidade, intervenções com foco em crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e os idosos” (BOLIVIA, 2007, p. 6, tradução nossa).

Pode-se afirmar, portanto, que a categoria vulnerabilidade e risco social (separada ou individualmente – vulnerabilidade e risco) é utilizada nos quatro países, com maior intensidade no Brasil e no Chile e menor na Venezuela e na Bolívia.

Seguindo hipótese aqui delineada, cabe agora referenciar se essas categorias são orientações dos documentos dos organismos internacionais, pressuposto de pesquisa apontado na introdução desta tese e que importa explorar. Devido à amplitude dos documentos, a diversidade de seus temas e, principalmente, os limites desta pesquisa, há um documento que referencia com ênfase a categoria de vulnerabilidade, necessária para as evidências buscadas.

Conforme estudo nos referidos documentos, realizado até aqui, a categoria é devidamente apresentada e sua concepção clarificada no Relatório do Banco Mundial de 2001, conforme passagem já apresentada acima, “vulnerabilidade é o risco de que uma família ou um indivíduo venha a passar eventualmente por um episódio de pobreza em função de renda ou saúde”, mas prontamente esclarece que “vulnerabilidade também significa a probabilidade de exposição a diversos outros riscos (violência, crime, catástrofes naturais, ser tirado da escola) (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 19).

Ao nominar a situação social em que as pessoas são submetidas em função dos impactos e consequências a que a sociabilidade capitalista nos condiciona, que impactam todas as esferas da vida social, o documento do Banco Mundial consolida uma terminologia que seria difundida nas legislações sobre a proteção social em alguns países, conforme os quatro aqui estudados. Verifica-se que vulnerabilidade e risco são categorias associadas à pobreza, mas que se apresentam como novas categorias para designar novas condições vindas dos impactos da modernidade em uma nova fase, já com desdobramentos das condições sociais vindas das consequências do desenvolvimento capitalista. É ainda no documento do Banco Mundial de 2001 que é mencionada a vulnerabilidade ao medo, associada às dimensões da pobreza, como consequência do aprofundamento dos estudos e conhecimentos sobre ela.

Não há necessidade de maiores desdobramentos para se afirmar as origens dessa concepção. Ulrich Beck (2010 [publicação original datada de 1986]), em prolongada discussão, apresenta os desdobramentos da modernidade, especialmente no século XX. Já em seu primeiro parágrafo afirma:

Pobre em catástrofes históricas este século na verdade não foi: duas guerras mundiais, Auschwitz, Nagasaki, logo Harrisburg e Bhopal, e agora Chernobyl. Isso exige precaução na escolha das palavras e aguça o olhar para singularidades históricas. Todo o sofrimento, toda a miséria e toda a violência que seres humanos infligiram a seres humanos eram até então reservados à categoria dos “outros” – judeus, negros, mulheres, refugiados

dissidentes, comunistas etc. [...] isso tudo continua a existir e, ao mesmo tempo, desde Chernobyl, deixou de existir. É o fim dos “outros”, o fim de todas as nossas bem cultivadas possibilidades de distanciamento, algo que se tornou palpável com a contaminação nuclear. *A miséria pode ser segregada, mas não os perigos da era nuclear.* E aí reside a novidade de sua força cultural e política. Sua violência é a violência do perigo, que suprime todas as zonas de proteção e todas as diferenciações da modernidade (BECK, 2010, p. 7, grifos do autor).

Os perigos, portanto, são muitos. Ao mesmo tempo, também outros. No calor do desastre nuclear que datava do mesmo ano de publicação do livro, Beck atentava para uma análise das consequências da modernidade enquanto impactos físicos, biológicos e, no desenvolver de seu livro, os impactos naturais do modo como se estava organizando a sociedade naqueles anos 1980. O que ele anota nessa passagem, em suma, é que o que nos afligia enquanto seres humanos, até pouco tempo antes, esteve direcionado à pobreza e à miséria, fenômenos que, no final do século XX, já não mais bastava para compor as preocupações da modernidade.

É claro que essas palavras iniciais são desenvolvidas com atento cuidado e, quanto a esse “perigo” cujas origens se deslocaram dos públicos específicos para a população em geral, são tratados então como os “riscos” a que se está submetido em tempos de tantas adversidades. Nos termos do autor:

Na modernidade tardia, a produção social de *riqueza* é acompanhada sistematicamente pela produção social de *riscos*. Consequentemente, aos problemas e conflitos distributivos da sociedade da escassez sobrepõem-se os problemas e conflitos surgidos a partir da produção, definição e distribuição de riscos científico-tecnologicamente produzidos (BECK, 2010, p. 23).

Para Beck (2010), a distribuição de riscos dentro da modernização é uma dimensão crucial da sociedade de risco, mas é apenas uma das suas dimensões. Somam-se a ela as situações globais de risco aí surgidas e a dinâmica de conflito e desenvolvimento social e político que essa distribuição de risco contém. Segundo o autor, “é a junção dos dois aspectos, a soma dos riscos e inseguranças, sua intensificação ou neutralização recíproca, que constitui a dinâmica social e política da sociedade de risco” (BECK, 2010, p. 107).

É a ideia de uma nova modernidade que imprime mudanças e transformações advindas do desenvolvimento da ciência e da tecnologia que, conforme o autor, geram problemas e conflitos distintos daqueles historicamente vinculados à transformação capitalista e da sociedade industrial. O pressuposto, aliás, é de que se avançou no desenvolvimento das forças produtivas e evoluiu-se na história da humanidade. De acordo com Beck (2010, p.47), “a

generalização dos riscos da modernização é desencadeada numa dinâmica social que não mais pode ser abarcada e concebida em termos de classe”.

A ideia-mestra teórica, a ser elaborada com esse propósito, pode ser mais facilmente exposta em uma analogia histórica: *assim como no século XIX a modernização dissolveu a esclerosada sociedade agrária estamental e, ao depurá-la, extraiu a imagem estrutural da sociedade industrial, hoje a modernização dissolve os contornos da sociedade industrial e, na continuidade da modernidade, surge uma outra configuração social* (BECK, 2010, p. 12-13, grifos do autor).

Para não dispersar esta argumentação, compor a sequência da argumentação de Ulrich Beck é útil para evidenciar os laços teóricos de tais categorias e desvendar seu significado político. Se, originalmente, portanto, o risco é desenvolvido com exatidão por Beck (2010), referenciando as características da atual modernidade (para ele já expressão de uma nova modernidade), o intuito é compreender a utilização dessas categorias para a área social, mais precisamente para o combate/redução da pobreza e para as políticas sociais, especialmente a de assistência social.

Tal esclarecimento, no entanto, não está explícito nas produções teóricas que buscam explicações gerais sobre a sociedade. Mas é possível, durante as aprofundadas argumentações do autor, constatar que vínculo ele estabelece entre os traços mais gerais sobre a sociedade e a forma com que seus conceitos podem ser incorporados ao fazer referência às orientações sobre as políticas sociais e às políticas de combate à pobreza. É claro que a adaptação de tais conceitos sobre as condições sociais de vida da modernidade, para as condições sociais de vida que as políticas sociais buscam cobrir nas orientações dos documentos oficiais, não demandaram grandes esforços, visto a aproximação entre as categorias, termos e conceitos.

Ao desenvolver seus argumentos favoráveis ao estabelecimento de uma sociedade do risco, especificamente ao argumentar sobre as causas e condições da pobreza que se estrutura no novo contexto histórico, forjado a partir dos anos 1970 e 1980 com o crescimento das taxas de desemprego, Beck (2010) vê a pobreza não mais atrelada a uma condição de classe, mas, sim, como uma condição que pode ser enfrentada por qualquer pessoa que, em condições de estabilidade da proteção social do emprego fixo, passa a ser suscetível a entrar na pobreza.

Dito de outra forma, nesse fragmento de democratização do desemprego em massa reside também um tanto de repartição da carência, um tanto de nivelamento de oportunidades por baixo. A isto corresponde um determinado modelo biográfico de distribuição. O que antes era consignado como destino coletivo, é hoje – com muitas ressalvas – distribuído biograficamente de modo transversal, por assim dizer. Dito esquematicamente: as contradições da desigualdade social emergem novamente como contradições entre momentos da vida no interior de uma biografia (BECK, 2010, p. 139).

Apesar de o próprio autor indicar, na sequência dessa formulação, que essa assertiva está excessivamente formulada, exagerando a tendência que se pode observar, o que fica aparente é que a pobreza é uma exposição permanente ao risco. Sob condições que passam pelo desemprego e por “aposentados precoces, trabalhadores ocasionais e por pessoas que sequer podem mais contar com algum tipo de acesso ao trabalho” (BECK, 2010, p. 134), são expostas de maneira individualizada, como um destino pessoal e individual em que “a unidade referencial atingida pelo raio do desemprego e da pobreza já não é o grupo, a classe ou a camada social, mas o *indivíduo de mercado* em suas circunstâncias específicas” (ibidem).

Seguindo seu raciocínio, em torno do desemprego se aplicam as possibilidades de risco em que “essa evidente *estruturação social* do desemprego, que se torna cada vez mais dura, é acompanhada por uma ampla dispersão do desemprego, que há tempos o liberou objetivamente do estigma de uma “questão de classe”, gerando sua “normalização” (idem, p. 135).

Mais do que isso, o que Beck (2010) anuncia é que o fantasma do desemprego, além de não possuir mais um elo com uma classe específica, também não se expressa apenas em um determinado momento da vida. Para ele, as mesmas pessoas podem passar pelo desemprego por várias vezes, com intervalos, ao longo da vida. “Em sua distribuição como destino individual especificado por fases da vida, o desemprego já não é um destino de classe ou de grupos marginais, uma vez que foi generalizado e normalizado. A distribuição especificada por fases da vida caracteriza também a *nova pobreza*” (BECK, 2010, p. 137).

A ideia é a de que não há um momento em que as pessoas são expostas ao risco, mas, sim, há uma parcela substantiva que passa a vida exposta a eles. Com isso, existem fases de risco, ou seja, vulnerável a passar pelo desemprego e se expor à pobreza. Em muitas situações, o que ocorre é que, em um desses momentos de dificuldades ou desemprego, ao entrar na pobreza, algumas pessoas não saem mais dela. Portanto, vivem em situação de risco social e vulnerabilidade. Essa situação, vale salientar, não é mais coletiva, como o foi durante séculos, mas, sim, particular e individual.

As diferenças sociais de classe perdem sua feição no mundo da vida e, com sua perda, *desvanece-se a noção de mobilidade social*, no sentido de uma troca de indivíduos entre os grandes grupos perceptíveis, algo que ainda durante uma boa parte do século XX fora um tema social e político de grande força na geração de identidades. Isto não significa de modo algum a superação das desigualdades, mas somente sua redefinição, segundo os termos de uma *individualização dos riscos sociais* (BECK, 2010, p. 147).

Conforme se pode perceber na exposição das ideias e concepções de Ulrich Beck, a sociedade do risco — ou outra modernidade — desenvolve uma clara concepção de como

pensar as transformações econômicas e sociais contemporâneas, imprimindo nomenclatura específica para a condição social das pessoas, a qual foi utilizada nos documentos oficiais dos organismos internacionais e incorporada às legislações dos países. Constata-se, sem dúvidas, que se trata da concepção encontrada ao longo deste estudo e expresso nas passagens dos documentos. É a noção de exposição a uma condição de risco social que é encontrada para designar não somente a forma explícita da pobreza, mas, também, aquela pobreza (tanto econômica como de outras dimensões) que pode se manifestar a qualquer momento em razão das contingências da vida.

Reitera um sentido e um significado que adentra na esfera ídeo-política e tenta desmobilizar o sentido de classes sociais que são antagônicas entre si. Principalmente porque carregam projetos societários substancialmente distintos entre si. Beck (2010) — que, em suas concepções, objetiva criar uma ideia de que as razões de classe não estão mais postas na ordem da nova modernidade, visto que a situação de risco se difunde entre a maioria — posiciona-se claramente fora desse debate. Mas, também, o deslegitima, argumentando que essa não é a situação a ser discutida e que já foi ultrapassada. Negar o caráter de classe significa negar a condição mais clara da nossa modernidade, que o sistema de produção e reprodução social capitalista não foi superado e sua lógica baseia-se na exploração da força de trabalho em oposição à acumulação concentrada da riqueza.

Ao desvendar a concepção ídeo-política que a categoria vulnerabilidade e risco social carrega, e antes de esmiuçar as características centrais da nova modernidade, na qual outros autores, como Antony Giddens e Scott Lash são teóricos imprescindíveis, buscam-se outras categorias que emergem nas legislações dos países estudados e dos organismos internacionais. Passa-se, então, para as categorias de oportunidades e capacidades.

**O desenvolvimento de capacidades e geração de oportunidades** são termos recorrentes na legislação dos quatro países. Pode-se constatar nesta passagem da legislação Venezuelana:

Proceso de desarrollo de capacidades y creación de oportunidades en los órdenes económico, social y político para que los individuos, familias o grupos sujetos de protección de esta Ley, puedan reincorporarse a la vida comunitaria con pleno respeto a su dignidad, identidad y derechos sobre la base de la igualdad y equidad de oportunidades para una vida activa y productiva (VENEZUELA, 2005, p. 7).

Na legislação boliviana, a geração de oportunidades e ativos sociais aparece como uma estratégia da política de proteção social e desenvolvimento integral. Na legislação brasileira não há uma ocorrência em que explicitamente expresse esse sentido encontrado

aqui. No entanto, sua aparição mais emblemática e expressiva encontra-se na legislação chilena. Os verbos utilizados, atrelados às oportunidades e capacidades, são: criar, consolidar, desenvolver, apresentando-se, também, na situação da legislação chilena atrelada à situação de vulnerabilidade. Ou seja, há que oferecer oportunidades para que as pessoas em situação de vulnerabilidades desenvolvam suas capacidades e, assim, possam criar estratégias para sair dessa situação social. A desigualdade de oportunidades é um dos fatores eleitos para justificar a pobreza e a vulnerabilidade social.

Quanto aos documentos dos organismos internacionais, no *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990* ambas as categorias aparecem vinculadas, como uma estratégia para obter avanços rápidos e politicamente sustentáveis na qualidade de vida dos pobres, que compete criar oportunidades para desenvolver capacidades.

Vinculada à categoria de pobreza, a falta de oportunidades também é utilizada no documento do FMI de 1999, *Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*. No documento da CEPAL de 2000, *Equidad, desarrollo y Ciudadanía*, a promoção de oportunidades também aparece, ligada a uma necessária proteção social a ser estruturada na sociedade que busca maior equidade.

De forma sistematicamente bem desenvolvida também aparece no documento do BID de 2001, *o Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación*. Nesse documento, promover oportunidades para os pobres é uma dimensão de uma estratégia integral para redução da pobreza (que contempla cinco outras dimensões, uma delas que menciona o capital social).

Finalmente, a igualdade de oportunidades, mesmo não sendo categoria central, também aparece no documento da CEPAL de 2004, *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*, estabelecendo vinculação da igualdade de oportunidades com a equidade para promoção da coesão social tanto desenvolvida no documento. Pois bem, não são poucas nem tampouco tímidas as passagens a esses termos, e deseja-se aqui desenvolver suas concepções para compreender seus significados.

Oportunidades e capacidades também possuem, dentro das recentes produções das ciências sociais, uma vinculação teórica reconhecidamente explícita. Amartya Sen empenhou esforços para desenvolver o conceito de desenvolvimento atrelado ao de liberdade. É nessa discussão que as oportunidades e as capacidades aparecem numa trama teórica, que trata o tema da pobreza e da desigualdade a partir da privação de capacidades e não somente como privação de renda ou riqueza. O que promove o acesso às oportunidades para gerar seu bem-

estar e conquistar aquilo que mais valoriza é dar capacidades para esse exercício, cujo acesso à renda não se traduz suficiente.

Existem boas razões para que se veja a pobreza como uma privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda. A privação de capacidades elementares pode refletir-se em morte prematura, subnutrição significativa (especialmente de crianças), morbidez persistente, analfabetismo muito disseminado e outras deficiências (SEN, 2000, p. 35).

Quanto às oportunidades, o autor apresenta as oportunidades sociais com um tipo de liberdade instrumental juntamente com as liberdades políticas, as facilidades econômicas, as garantias de transparência e a segurança protetora<sup>94</sup>. Essas liberdades instrumentais contribuem, tanto direta quanto indiretamente, para a liberdade global das pessoas para viverem segundo sua valoração.

Oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como por exemplo levar uma vida saudável, livrando-se de morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas (SEN, 2000, p. 56).

O pressuposto para essas liberdades instrumentais é de que elas interagem e se complementam a partir do argumento de que a liberdade não é somente objetivo central do desenvolvimento, mas, sim, é o principal meio. Por isso a necessidade dessas liberdades se inter-relacionam. Uma das possibilidades dessa interação pode se dar pela combinação do uso dos mercados juntamente com o desenvolvimento de oportunidades sociais, importante para o desenvolvimento.

Se as oportunidades e as oportunidades sociais estão mais vinculadas à garantia da liberdade, as capacidades são percebidas com fator que contrabalança a vantagem individual entre as pessoas na busca das liberdades subjetivas. “A capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamento (ou, menos

---

<sup>94</sup> Liberdades políticas “referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos etc.” Facilidades econômicas “são oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca”. Garantias de transparência “referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de segredo e clareza. [...] Essas garantias têm um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas”. Segurança protetora “é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais *fixas*, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas *ad hoc*, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados” (SEN, 2000, p. 55-56-57).

formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos)” (SEN, 2000, p. 95). O enfoque dessa capacidade envolve duas questões: o que a pessoa realmente faz e as alternativas que ela tem, ou suas oportunidades reais. Esta última questão é chamada de conjunto capacitório, ou seja, o uso que se pode fazer dessas oportunidades e o que efetivamente é feito delas é o que dá um valor real a esse conjunto de opções. A liberdade também pode significar ter oportunidades que não são aproveitadas. O que distingue e dá significado a esse conjunto capacitório de alternativas que a abordagem da capacidade promove é justamente “escolher”. Esse conjunto capacitório representa a liberdade para escolher.

É sob esse significado que a concepção de capacidades é erigida em Amartya Sen. A justiça social e as liberdades substantivas possuem conceitualmente explicação pela geração de capacidades em contraposição à pobreza.

Mais tarde, em *A ideia de justiça*, o autor continua a desenvolver a liberdade como valor imprescindível às sociedades atuais. Para ele, o reconhecimento da liberdade proporciona um posicionamento sobre a natureza de nossas vidas e importante para ampliar as preocupações e os compromissos com ela. Nessa obra ele reitera seus pressupostos e sua centralidade:

A liberdade é valiosa por pelo menos duas razões diferentes. Em primeiro lugar, mais liberdade nos dá mais oportunidade de buscar nossos objetivos – tudo aquilo que valorizamos. Ela ajuda, por exemplo, em nossa aptidão para decidir viver como gostaríamos e para promover os fins que quisermos fazer avançar. Esse aspecto da liberdade está relacionado com nossa destreza para realizar o que valoramos, não importando qual é o processo através do qual essa realização acontece. Em segundo lugar, podemos atribuir importância ao próprio processo de escolha. Podemos, por exemplo, ter certeza de que não estamos sendo forçados a algo por causa de restrições impostas por outros (SEN, 2011, p. 262).

Desenvolver oportunidades, umas das principais ocorrências ao tratar das passagens dos documentos deste estudo, pode ser compreendida aqui com Amartya Sen (2011). O objetivo da promoção das oportunidades se localiza na busca da liberdade, que proporcionará a realização daquilo que é valorado. Nesse espaço, localiza-se a outra categoria que vem atrelada a ela, as capacidades:

Em contraste com as linhas de pensamento baseadas na utilidade ou nos recursos, na abordagem das capacidades a vantagem individual é julgada pela capacidade de uma pessoa para fazer coisas que ela tem razão para valorizar. Com relação às oportunidades, a vantagem de uma pessoa é considerada menor que a de outra se ela tem menos capacidade – menos oportunidade real – para realizar as coisas que tem razão para valorizar. O foco aqui é a liberdade que uma pessoa realmente tem para fazer isso ou ser aquilo – coisas que ela pode valorizar fazer ou ser. [...] O conceito de

capacidade está, portanto, ligado intimamente com o aspecto de oportunidade de liberdade, visto com relação a oportunidades “abrangentes”, e não apenas se concentrando no que acontece na “culminação” (SEN, 2011, p. 265-266).

As capacidades e as oportunidades se encontram aqui na ideia de que uma possibilita a outra, ou seja, a capacidade proporciona igualdade de acesso às oportunidades. Se uma pessoa tem menos capacidade (oportunidade real) para realizar algo, sua vantagem em relação à outra é considerada menor. Então, as oportunidades reais não são iguais. Por isso, as orientações para a política de assistência social e para as de combate/redução da pobreza, aquelas que mais possuem condições de entrar nas camadas sociais mais empobrecidas, devem desenvolver capacidades e gerar oportunidades para, segundo desenvolve Sen, garantir a liberdade de uma pessoa para realizar aquilo que mais valoriza.

Nessa abordagem sobre as capacidades é que o autor vai entrar no foco central da ideia da busca da liberdade. Entendida como o poder que uma pessoa tem em valorar aquilo que é importante para a sua própria vida, argumenta sobre o que é isso que valoramos, contrapondo o objetivo da busca de renda ou riqueza como fim da abordagem das capacidades. Para ele, a busca da renda ou riqueza é centrada em recursos, que não é o fim da busca humana. Os recursos são os meios para a vida humana satisfatória e não os fins, e é para essa compreensão que a abordagem das capacidades mostra sua importância, principalmente ao tratar de um tema central que é a pobreza, pois o critério de pobreza não pode ser estabelecido somente com a baixa renda:

Pessoas diferentes podem ter oportunidades completamente diferentes para converter a renda e outros bens primários em características da boa vida e no tipo de liberdade valorizada na vida humana. Assim, a relação entre os recursos e a pobreza é variável e profundamente dependente das características das respectivas pessoas e do ambiente em que vivem – tanto natural como social (SEN, 2011, p. 289).

A conversão da renda nos tipos de vida que as pessoas buscam possui variações que se originam de vários tipos de contingências. Sen destaca pelo menos quatro fontes de variação: i) heterogeneidades pessoais – as características físicas distintas quanto à idade, gênero, deficiência etc, que ocasionam necessidades diferentes entre elas; ii) diversidades no ambiente físico – condições ambientais e climáticas; iii) variações no clima social – condições sociais como saúde pública, condições epidemiológicas, educação pública, violência ou não; iv) diferenças de perspectivas relacionais – padrões de comportamento como de vestuário e de outros consumos.

Esses fatores influenciam na conversão da renda em bem-estar. Percebe-se, com isso, que é nesse argumento que a pobreza passa a carregar a capacidade em seu significado, na teoria de Sen, e desvincula-se definitivamente da renda e da riqueza. No mesmo raciocínio, as capacidades entram para promover as oportunidades. Já a privação de capacidades desloca a gênese da pobreza como sua real causa e a direciona para o campo das inaptidões<sup>95</sup>. A compreensão das privações do mundo ganha a relevância das inaptidões, um dos argumentos mais importantes para a perspectiva da capacidade, como assinala o próprio autor. “Pessoas com inaptidões físicas ou mentais estão não só entre os seres humanos mais necessitados do mundo, como também são, muitas vezes, os mais negligenciados” (SEN, 2011, p. 292). Tal constatação, entretanto, assinala que no mundo em desenvolvimento isso é mais grave.

A pobreza é entendida, portanto, como privação de capacidades.

No mundo em desenvolvimento, os inaptos são frequentemente os mais pobres dentre os pobres com relação à renda, mas, além disso, sua *necessidade* de renda é maior do que as dos fortes e sãos, uma vez que precisam de dinheiro e assistência para tentar ter vidas normais e aliviar suas desvantagens. A deficiência da capacidade de obter renda, que pode ser chamada de “desvantagem da renda”, tende a ser reforçada e amplificada pelo efeito da “desvantagem da conversão”, isto é, pela dificuldade em converter renda e recursos em viver bem, precisamente por causa de suas inaptidões (SEN, 2011, p. 292).

Finalmente, as políticas pensadas para atender essas inaptidões giram em torno de “melhoria dos efeitos das desvantagens, por um lado, e os programas de prevenção de inaptidões, por outro” (idem, p. 293). Ou seja, na melhor das hipóteses, quando as políticas se direcionam para a prevenção, o foco dessas ações deve ser tratar e prevenir inaptidões, ou aquelas doenças que venham, na vida adulta, incapacitar para o trabalho.

Sem maiores desdobramentos sobre em que campo vai parar a argumentação sobre as capacidades de Amartya Sen — claramente o foco para os mais pobres incapacitados dentre os mais pobres —, retorna-se a argumentação para as categorias deste estudo.

Evidenciar sob que marco teórico e político a abordagem das capacidades e das oportunidades está inscrita permite uma ligação com outra categoria central deste estudo, o capital social.

Capital social é uma categoria utilizada por muitos autores que estudam práticas associativas e de cooperação para fortalecer o bom desempenho de instituições locais. Para

---

<sup>95</sup> “As dificuldades das pessoas incapacitadas para trabalhar e suas necessidades de cuidados” (SEN, 2011, p. 293)

esse estudo, serão utilizadas as concepções de Robert Putnam, mesmo entendendo que há um amplo debate sobre isso, inclusive com filiações teóricas distintas<sup>96</sup>.

Amartya Sen reconhece a importância do capital social, apesar de não colocá-lo como central em sua argumentação. Ao discorrer sobre as oportunidades que as pessoas têm para converter a renda e outros bens primários em finalidades que elas mais busquem ou valorizem, ele destaca pelo menos quatro contingências que podem resultar em variações na conversão de renda em fins pessoais almejados, conforme já exposto anteriormente. Dentro dessas quatro, aquela que compete às variações do clima social ou qualidades de vida influenciadas pelas condições sociais (serviços públicos) e pela natureza das relações comunitárias, em que se encontra a contribuição da literatura recente sobre o capital social (cf. Sen (2011, p. 290) e (2000, p. 91).

Algumas características que se pode mencionar com fins de síntese parcial ao fazer referência às categorias que aparecem nos documentos, indicam que o **capital social** não é utilizado explicitamente nas legislações da política de assistência social do Brasil, Venezuela e Bolívia, e aparece somente uma vez na legislação chilena sobre o Chile Solidário<sup>97</sup>. Quanto à recorrência da categoria capital social nos documentos dos organismos internacionais, ela aparece reiteradas vezes no documento da CEPAL de 2000, inclusive com o seguinte significado:

El capital social se entiende como el conjunto de recursos sociales y culturales de un grupo humano, imprescindible para la concreción de ciertos beneficios para el grupo que no se darían sin ello. Se nutre de valores culturales de reciprocidad y respeto por normas, así como de relaciones sociales de parentesco, y se plasma en instituciones sociales de cooperación y de manejo de recursos comunes (CEPAL, 2000, p. 65).

No documento do Banco Mundial de 1990, o termo capital social ainda não era utilizado como categoria, e, sim, o que aparece reiterada vezes é o termo capital humano. O mesmo ocorre no documento do FMI (1999), que também se refere ao capital humano. O termo capital social aparece no documento do BID (1998), com apenas uma única referência, ao contrário do segundo documento do BID (2001) em que é objeto central do documento e

---

<sup>96</sup> Silvio Salej Higgins publicou em 2005 a obra *Fundamentos Teóricos do Capital Social*, livro em que desvenda a genealogia do capital social a partir de autores como Durkheim, James Coleman, Tocqueville, entre outros, para mostrar as origens e diferenças teóricas dentro do tema.

<sup>97</sup> Referenciado somente uma vez na lei do Chile Solidario e sem menção no documento que regulamenta esse sistema de proteção social o termo capital social, no entanto é bastante recorrente na legislação sobre o programa de transferência de renda “Programa Puente”, conforme pesquisa *Família e Participação Popular: antinomias dos modelos de proteção social na América Latina*, coordenado pela Profa. Beatriz Augusto de Paiva financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico realizada nos anos de 2008 e 2009.

aparece reiteradas vezes, sem substituir o termo capital humano, que aparece em todos os documentos.

No Relatório do Banco Mundial de 2001, a categoria também aparece reiteradas vezes, inclusive com destaque em um dos três eixos de estratégia, o da *autonomia*, cuja condição é vinculada a “reforçar o capital social dos pobres”. Finalmente, o termo também é mencionado uma única vez no documento da CEPAL de 2004.

Pode-se constatar, portanto, que o uso do termo capital social ganha espaço a partir do final dos anos 1990, sem, contudo, substituir o termo capital humano. O que se revela é uma incorporação de um termo que carrega estreita percepção de desenvolver aspectos relacionais e de mútua cooperação entre os pobres, desenvolvendo condições de acesso às oportunidades geradas pelo desenvolvimento da sociedade.

Putnam (2006) partiu da problematização das instituições locais a partir de um fenômeno que envolveu a Itália nos anos 1970, processo de reforma conhecido como descentralização ou a instituição dos governos regionais. Esse processo teve consequências para a prática da política e do governo em nível local, que fez com o autor problematizasse o desempenho das instituições, especialmente a partir do que o autor chama de modernidade econômica. Mais profundamente, analisou a relação entre desempenho e natureza da vida cívica, chamada de “comunidade cívica”. Essa comunidade cívica o autor a caracteriza “por cidadãos atuantes imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (PUTNAM, 2006, p. 30-31).

Para compreender o desempenho institucional e a vida pública é que o autor se utiliza da abordagem teórica do capital social apostando no poder da mudança das instituições para projetar a vida política e as expressivas restrições que a história e contexto social impõem sobre a lógica institucional. O intuito de arquitetar o desempenho institucional nessa obra se edifica a partir do conceito de capital social e auxilia para a compreensão dos significados que se aplicam a ele. O capital social é a herança necessária que vai permitir o bom desenvolvimento das instituições, incluindo o governo, pois pressupõe a cooperação voluntária e espontânea.

A cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. **Aqui o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade,** facilitando as ações coordenadas (PUTNAM, 2006, p. 177, grifo nosso).

O capital social se baseia em cadeias de relações sociais que os indivíduos constroem baseadas na confiança mútua<sup>98</sup>. Utilizar o capital social para determinados fins (o autor utiliza-se das associações de crédito rotativo, mas pode-se inferir a inserção em determinadas políticas ou programas sociais) significa valer-se dos benefícios da ação coletiva, construída previamente entre os indivíduos que estejam dispostos a utilizar as relações sociais já existentes, para deixar como garantia de sua predisposição à cooperação. Esse capital social serve como garantia para empenhar-se nesse determinado fim, ou seja, os participantes comprometem suas relações sociais como garantia.

O que forma o quadro para que “a criação e a dilapidação do capital social se caracterizem por círculos virtuosos e círculos viciosos” (idem, p. 179) é fortalecer o fim a que o capital social está sendo empenhado, para que também representem investimento em capital social, fortalecendo a solidariedade comunitária, ou seja, as associações de crédito rotativo, no caso de Putnam, ou de programas ou projetos sociais, no caso dos documentos oficiais dos organismos internacionais. São meios que desenvolvem a cooperação entre seus membros, que buscam, por meio da cooperação, alcançar determinado objetivo ou solucionar determinado problema. Com isso, serve também para fortalecer o próprio capital social, tornando-se um bem público.

Putnam (2006) afirma que “uma característica específica do capital social — confiança, normas e cadeias de relações sociais — é o fato de que ele normalmente constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado”. Ainda, utilizando-se de Coleman, “por ser um atributo da estrutura social em que se insere o

---

<sup>98</sup> A aproximação do capital social com o desenvolvimento de capacidades e a geração de oportunidades se dá pela vinculação com o exercício da participação ou aquilo que Sen (2011) denomina de argumentação racional pública. É essa argumentação racional pública que dará sentido à democracia na argumentação do economista indiano que a expressa por meio da participação popular e da razão pública. Para Putnam (2006) a democracia (na qual um dos bens públicos oportunizados pelo capital social era a participação na vida pública), a partir da experiência italiana, obteve profundos ganhos com o desenvolvimento do capital social. É nesse sentido e com essa perspectiva que Sen (2011) considera a argumentação pública na política “O mais importante é observar que a totalidade dessas novas contribuições ajudou a trazer o reconhecimento geral de que os pontos centrais de uma compreensão mais ampla da democracia são a participação política, o diálogo e a interação pública. O papel crucial da argumentação pública na prática da democracia coloca todo o tema da democracia em estreita relação com o tópico central deste livro, isto é, a justiça. Se as exigências da justiça só podem ser avaliadas com a ajuda da argumentação pública, e se essa argumentação está constitutivamente relacionada com a ideia de democracia, então existe uma íntima conexão entre a justiça e a democracia, que partilham características discursivas” (SEN, 2001, p. 360). O sentido da participação para Sen (2001) reside no fato de que ela afirma um sentido para a democracia, atribuindo-lhe uma das características essenciais para denomina-la como parte da ideia de justiça por ele defendida a partir dos argumentos sobre a liberdade. A democracia mostra-se fundamental para a proposta de sociedade e de desenvolvimento formulada pelo indiano, que passa pela liberdade e pela justiça. No entanto, há algumas características que expressam a democracia na qual ele argumenta e defende, conforme suas próprias palavras, passam pela participação política, pelo diálogo e pela interação pública. Esses pontos darão condições a exercer um “governo por meio do debate” (democracia) que proporcionará que as sociedades saiam de governos despóticos ou de sistemas de governo em que hajam grandes injustiças (tais como a fome coletiva).

indivíduo, o capital social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficiam” (PUTNAM, 2006, p. 180). A formação de capital social depende de outras atividades sociais. É a partir dessas outras relações que ele é gerado como seu subproduto.

Esse bem público, portanto, é gerado pela cooperação voluntária que depende do capital social e é originada a partir de regras de reciprocidade generalizada e sistemas de participação cívica. São esses fatores que estimulam essa cooperação e a confiança social, operando, segundo o autor, para diminuir incertezas ou incentivos a transgredir desse círculo virtuoso, construindo a cooperação futura.

Os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Eis as características que definem a comunidade cívica. Por outro lado, a inexistência dessas características na comunidade não-cívica também é algo que tende a auto-reforçar-se. A deserção, a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento a desordem e a estagnação intensificam-se reciprocamente num miasma sufocante de círculos viciosos (PUTNAM, 2006, p. 186-187).

Para o autor, tanto a reciprocidade/confiança quanto a dependência/exploração podem colaborar para uma sociedade unida. No entanto, cada um ocasiona um nível de eficiência e desempenho institucional, sendo que a reciprocidade e a confiança são as que mais colaboraram para o um desempenho institucional mais elevado. O papel importante se dá pela subordinação à trajetória, ou seja, “o lugar que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está” (idem, p. 188), remetendo ao fato de que os contextos sociais influenciam diretamente nos resultados a que se pode chegar. Conforme o autor, “contextos sociais historicamente determinados propiciaram-lhes diferentes oportunidades e motivações” (idem, p. 189).

Se os contextos sociais impõem restrições ao desempenho institucional, no entanto, o potencial da reforma institucional revela-se, para o autor, como estratégia para a mudança política, cujos vínculos cívicos promovidos por experiências de cooperação e com regras de reciprocidade de experiências são determinantes. Com base na experiência italiana, o autor declara que o surgimento e a consolidação de instituições eficazes e responsáveis dependem de práticas democráticas que as fortalecem, operando pela mudança na própria prática política. O autor defende que as práticas democráticas, com regras de reciprocidade e com sistemas de participação cívica, fortalecem a democracia e o capital social, ou seja, “criar capital social não será fácil, mas é fundamental para fazer a democracia funcionar” (PUTNAM, 2006, p. 194).

O princípio de solidariedade social utilizado como um dos pressupostos do capital social também é a base de outra categoria central deste estudo: a família. A inserção da família nas legislações e nos documentos oficiais possui múltiplas significações que não são tão aparentes quanto pode parecer ao fazer referência aos conceitos até aqui apresentados. No entanto, a referência à família é um dos motes mais apresentados nos documentos e legislações dos países, evidenciando seu caráter central na corresponsabilidade da proteção social. Antes de tentar evidenciar as concepções que carregam, nota-se a presença neste estudo.

A referência **à família** é uma das mais emblemáticas nas legislações aqui elencadas. A referência a esse termo aparece em todos os países e é recorrente em muitas passagens eleitas para este estudo. Pode-se indicar a referência à família nos princípios das legislações estudadas no Brasil e Chile e, principalmente, no público alvo das ações dos sistemas de proteção social dos quatro países, para designar o destinatário das ações. No Chile, aparece dirigido a famílias e seus integrantes em situação de extrema pobreza. Já na legislação boliviana, são poucas as referências à família. As passagens se referem ao público destinatário da ação, mas ao mencionar vem composta dos demais segmentos que ela cobre: pessoas, famílias, grupos sociais e comunidades. Não é possível notar ênfase na utilização do termo família, que no Decreto presidencial de instituição da política de proteção social aparece somente três vezes. Na legislação venezuelana, a referência à família é muito maior e aparece repetidas vezes, inclusive com a corresponsabilidade de proteção da família como um dever explícito.

No documento do BID (1998), aparece a ênfase na responsabilidade social, em redes informais (explicitado no documento que são muitas vezes mais eficientes que as públicas) a centralidade na família, na focalização e na descentralização.

O que se quer destacar, entretanto, não é somente a referência à família como alvo das ações, mas revelar uma centralidade que ela adquiriu na política de assistência social, que a coloca como sujeito central das ações e desloca o eixo de atuação nos indivíduos ou classes sociais para caracterizá-la como eixo principal e deslocá-la para um eixo matricial na família<sup>99</sup>.

A sua inserção como categoria central desses documentos revela, em primeiro lugar, um sentido vinculado a algumas categorias tradicionais da modernidade que sofreram transformações em seus significados e concepções, tais como a família, a religião, o gênero e

---

<sup>99</sup> No próximo capítulo desvendaremos seus reais significados. Aqui buscamos explicá-la a partir dos argumentos daqueles que a utilizam.

a sexualidade. Sendo a família uma dessas categorias tradicionais que não foram ultrapassadas ou dissolvidas, mas, sim, foram reinventadas a partir das novas requisições do desenvolvimento das sociedades modernas. Giddens (1994) considera que a esfera da família é uma das principais arenas em que a destradicionalização tem ocorrido de forma acelerada.

Nesse contexto que causa mudanças em várias esferas da vida social, é preciso reconstruir a família de modo a balancear a autonomia e a solidariedade social:

Já que, mais uma vez, não há nenhum precedente histórico real, não sabemos até onde a vida em família pode ser, efetivamente, reconstruída, de tal modo a balancear autonomia e solidariedade. Ainda assim, alguns dos meios pelos quais tal objetivo pode ser alcançado tornam-se bastante claros. A solidariedade intensificada numa sociedade destradicionalizante depende do que pode ser chamado de confiança ativa, combinada com a renovação de responsabilidade pessoal e social para com os outros. A confiança ativa é aquela que deve ser conquistada, em vez de se originar do mandato de posições sociais ou de papéis de gênero pré-estabelecidos. A confiança ativa supõe autonomia em vez de se opor a ela, além de ser uma poderosa fonte de solidariedade social, já que a aquiescência é um ato livre e não imposto por obrigações tradicionais (GIDDENS, 1994, p.19).

A solidariedade oportunizada pela confiança ativa e pela responsabilidade pessoal e social para com o outro pode ser pensada a partir da família como alvo das políticas sociais. A confiança ativa, para o autor, pode ser compatível com a diversidade dos tipos de família que se desenvolvem e se reestruturam na modernidade, caminhando para fortalecer os compromentimentos e obrigações familiares. Para o autor, a reconstrução do modelo tradicional de família (contrapondo-se ao modelo tradicional de família alvo do Estado de Bem-Estar Social europeu preso em papéis de gênero tradicionais — homens responsáveis pela força de trabalho remunerada e a mulher pelas responsabilidades domésticas) também rebate em sua condição de alvo da proteção social em que não é mais suficiente “dar” benefícios, mas, sim, é necessário “dar poder”. Conforme o autor, “elas devem preocupar-se, justamente, com a reconstrução da solidariedade social mencionada anteriormente, em nível de família e de uma cultura civil mais ampla” (GIDDENS, 1994, p. 25).

Outro aspecto que deriva dessa reconstrução da concepção da família tradicional é o destaque que a mulher passou a ganhar nas décadas recentes, tanto na esfera econômica, especialmente sobre a inserção no mercado de trabalho, quanto na esfera política. Para Beck (2010), alguns conceitos, como família e casamento, escondem uma diversidade de posições e situações que se encontram por trás dessas concepções que já possuíram um significado tradicional, mas que, atualmente, portam múltiplos significados, tais como pessoas que moram sozinhas ou famílias compostas somente pelo homem ou somente pela mulher etc.

Vinculado a isso, encontra-se a condição de equiparação jurídica entre mulher e homem, uma das expressões mais recentes das transformações da família, tanto no acesso à educação, crescente nas últimas décadas, quanto no acesso ao mercado de trabalho e ocupação. A mudança nos papéis de gênero e nas responsabilidades pela vida doméstica é outra expressão que levou as mulheres a assumirem espaços públicos e, muitas vezes, os homens a assumirem tarefas do espaço doméstico.

Esse destaque da mulher diante da destradicionalização do casamento e da família manifestam nas últimas décadas, de acordo com Beck (2010), rupturas decisivas que colaboraram para libertar a mulher de atribuições tradicionalmente afetas à condição feminina. Para o autor, é possível destacar cinco condições que se relacionam. A primeira delas é o *prolongamento da expectativa de vida*, que “liberou” a mulher de passar a maior parte da vida nas responsabilidades da maternidade, de forma que quando os filhos estivessem criados e os deveres maternos superados as mulheres já atingiam a expectativa de vida, condição que passou por profundas alterações nas últimas décadas, de forma que, hoje, a maternidade é apenas uma fase da vida da mulher.

A segunda condição é a de que a modernização produtiva colaborou para *reestruturar o trabalho doméstico*, principalmente a partir da segunda metade do século XX, pois proporciona máquinas, aparelhos em geral e produtos de consumo que atenuam a intensidade do trabalho dentro de casa. Para o autor, essa inserção da modernização no espaço doméstico colabora para seu isolamento e racionalização, desqualificando-o socialmente e levando as mulheres a buscarem o reconhecimento no trabalho remunerado fora de casa.

A terceira condição que libertou as mulheres de suas tradicionais atribuições foi a possibilidade de *métodos anticoncepcionais e possibilidades jurídicas de interromper a gravidez*. Essas condições levaram as mulheres a compreenderem que os filhos não são a condição natural da vida feminina, podendo escolher o número de filhos e, mesmo, entre a maternidade ou não.

A quarta condição, segundo ao autor, remete à *fragilidade do sustento conjugal e familiar*, visto que o divórcio se manifesta como uma grande causa da pobreza, realidade que pode, inclusive, ter influenciado no aumento da procura de inserção no mercado de trabalho.

Finalmente, a quinta condição atua no mesmo sentido que se manifesta pelo aumento da inserção educacional, inclusive uma possível expressão da forte motivação profissional das mulheres.

Todas essas condições, portanto, manifestam que as mulheres têm buscado a libertação dos papéis tradicionais delegados ao feminino, mas materializa a espiral da individualização em que a família torna-se expressão de múltiplas ambições divergentes.

Nesse sentido geral, a “individualização” significa determinados aspectos subjetivo-biográficos do processo civilizatório, em especial em seu último grau, na industrialização e na modernização [...]: a modernização conduz não apenas à emergência de um poder estatal centralizado, às concentrações de capital e a um entrelaçamento sempre mais estreito entre divisões do trabalho e relações de mercado, de um lado, e mobilidade, consumo de massa etc., de outro, mas também – e assim chegamos ao modelo universal – a uma “individualização” tripla: *desprendimento* em relação a formações e vínculos sociais estabelecidos historicamente, no sentido de contextos de domínio e provimento (“dimensão da libertação”), *perda de seguranças tradicionais*, com relação a formas sabidas de atuação, crenças e normas de direcionamento (“dimensão do desencantamento”) e – com o que o sentido do conceito se converte em seu contrário – uma *nova forma de enquadramento social* (“dimensão do controle e da integração”) (BECK, 2010, p 190).

Analisando as condições e trajetórias de vida em um país desenvolvido, conforme as palavras do autor, ele explicita que a individualização, ao contrário do que possa parecer equivocadamente, não se associa à individuação ou formação de personalidade, singularidade, emancipação somente. Mas, sim, associa-se também a compreender como as pessoas lidam com as diferenças de condições de vida e trajetórias em termos de comportamento e consciência.

Essa configuração, que possui origem e implicações tanto na esfera da produção como na esfera da reprodução, imprime alguns traços ou características à família, cuja principal delas é transformar as estruturas familiares tradicionais a partir de uma trama de vínculos e de provisão que se configura por um “formato da *família negociada a prazo*, na qual as posições individuais, direcionadas para a educação, o mercado de trabalho e a vida profissional, adotam um curioso acordo funcional com vistas a um intercâmbio afetivo regulado e revogável” (BECK, 2010, p. 192).

Para Beck (2010), as diferenças de classe e vínculos familiares não são extintos, mas, sim, desvalorizados ou perdem a importância diante de um novo modo de vida ou “projeto biográfico” em que, no lugar dessas formações sociais tradicionais e dos vínculos formados por elas, outras instâncias ou instituições que eram chamadas de secundárias ganham notoriedade, tais como as pressões do mercado de trabalho, as oportunidades educacionais, as intercorrências da subsistência baseada no consumo, os dados que o meio ambiente pode causar e as novas padronizações e controles que tais questões ocasionam na vida das pessoas.

Essas novas padronizações geram *trajetórias de vida institucionalmente padronizadas*, em um quadro de condicionamentos sociais que operam por caracterizar a individualização da vida social exposta a uma dinâmica de:

Entrada e saída do sistema educacional, entrada e saída da atividade profissional, fixações sociopolíticas da idade para a aposentadoria, e tudo isso acontece tanto num corte longitudinal da trajetória de vida (infância, juventude, vida adulta, aposentadoria e velhice) como também no ritmo e no planejamento cotidianos (harmonização da vida familiar, educacional e profissional) (BECK, 2010, p. 195).

Também a essas intercorrências que ganham centralidade na vida social na sociedade marcada pela modernização, a situação das mulheres se torna ainda mais clara, visto que a inserção no mercado de trabalho e a necessidade de formação educacional, aliadas às requisições familiares, impõem conflitos e demandas difíceis de serem conciliadas. Em suma, a “individualização significa dependência do mercado em todas as dimensões da conduta na vida”. É por isso que as individualizações atingem as esferas da vida social e “conduzem as pessoas a uma padronização e um direcionamento controlados de fora”, ocasionando transformações institucionais das trajetórias de vida que significam que regulações tanto no sistema educacional, quanto profissional e no sistema de seguridade social se relacionam com as fases na trajetória das pessoas.

São essas condições de vida que expressam o significado da individualização para Beck (2010), modelo esse que acabou por se sobressair das formas tradicionais de expressar as condições de vida via classe social e família, agora completamente dinamizado e interagindo com o mercado de massas e o consumo de massas, próprios dos países desenvolvidos, como a Alemanha, local de onde parte para suas reflexões.

Finalmente, entra-se em outra categoria que se revelou central durante o estudo, que trata não somente de expressar uma determinada concepção que aparece nos documentos desta pesquisa, mas que aglutina um rol de categorias em torno de um significado ídeo-teórico que muito interessa desvendar: trata-se da categoria de desenvolvimento.

Essa categoria, inevitável de ser elencada entre as principais deste estudo, apareceu em grande parte das obras aqui estudadas. Em algumas obras, aparece de maneira mais periférica e, em outras, aparece com categoria central da produção. Essa categoria se revela central, pois é uma das duas categorias e concepções centrais de síntese do significado teórico e ídeo-político que todas as demais categorias elencadas neste estudo se vinculam. Tanto as liberdades de Amartya Sen, por meio do desenvolvimento de capacidades e geração de oportunidades, passando pelas concepções de justiça, quanto nas entranhas das argumentações sobre a modernidade e democracia em Ulrich Beck, Antony Giddens, Scott Lash e Robert

Putnam, todos corroboram uma proposta de desenvolvimento predominante e unitário para toda a humanidade.

A segunda razão para considerar tão crucial a liberdade substantiva é que a liberdade é não apenas a base da avaliação de êxito e fracasso, mas também um determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social. Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidado de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento (SEN, 2000, p. 33).

Amartya Sen (2000) defende que o desenvolvimento não deve ser visto apenas com relação à melhora de índices ou dados econômicos ou sociais, ou informações relativas à industrialização, apesar da importância que tais dados, como aumento do PIB ou renda per capita, possam ter como meios para fins reais. Seu estudo defende que o desenvolvimento deve ser entendido de forma mais ampla, com ênfase nas vidas humanas. Isto é, o valor dos dados precisa remeter ao impacto que eles possuem na vida das pessoas e as liberdades que permitem gerar.

Nesse sentido, Sen (2000) defende que a democracia possui uma ligação essencial com o desenvolvimento, à medida que as liberdades políticas e os direitos democráticos estão entre os “componentes constitutivos” do desenvolvimento.

Acerca da democracia, Sen (2000) assinala que ela tem uma importância instrumental e um papel construtivo. Quanto à importância instrumental, coloca que o regime democrático cria um conjunto de oportunidades que, se bem aproveitadas no curso do exercício dos direitos políticos pelos cidadãos, possibilitam melhorias na sociedade. Quanto ao papel construtivo, trata-se de enxergar na liberdade política maiores possibilidades de que hajam repostas políticas a necessidades econômicas. Nesse sentido, os direitos políticos, especialmente os relacionados a garantias de debate de ideias, críticas e discussões, permitem o desenvolvimento de processos mais transparentes e fundamentados, além de contribuir para a formação de valores e prioridades.

Desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento. A importância da democracia reside, como procuramos mostrar, em três virtudes distintas: (1) sua importância intrínseca, (2) suas contribuições instrumentais e (3) seu papel construtivo na criação de valores e normas. Nenhuma avaliação da forma de governo democrática pode ser completa sem considerar cada uma dessas virtudes (SEN, 2000, p. 185).

Sen (2000) assegura que as instituições democráticas não devem ser vistas como dispositivos mecânicos para o desenvolvimento, visto que sua efetividade é condicionada por valores e prioridades e pela forma com que se utilizam as oportunidades de articulação e participação disponíveis. A justiça social, porém, não prescinde da democracia, para o autor.

Para alcançá-la, são necessárias não apenas instituições e suas formas, mas especialmente práticas efetivas.

Compreende-se que é possível traçar um paralelo entre a ideia de democracia de Sen (2000) e a ideia de reinvenção do político na modernidade reflexiva, presente em Beck, Giddens e Lash (2012). Para estes, modernização reflexiva significa a possibilidade de uma (auto)destruição criativa para a sociedade industrial. O “sujeito” de tal destruição não é a revolução ou a crise, mas a vitória da modernização ocidental: trata-se de um processo de desincorporação e, posterior, reincorporação das formas sociais industriais por outra modernidade.

Uma das características desse processo é a emergência da sociedade de risco, conforme abordado anteriormente. Outra importante característica é a reinvenção do político. Para Beck, Giddens e Lash (2012, p. 37), “a constelação política da sociedade industrial está se tornando não política, enquanto o que era não político no industrialismo está se tornando político”. Ou seja, a política própria do capitalismo industrial — restrita aos gabinetes, ao setor privado e aos negócios — torna-se prisioneira dos conflitos políticos da modernidade reflexiva, que são compostos de outra substância. Assim, a partir da década de 1980 ocorreu o renascimento de uma subjetividade política dentro e fora das instituições, a partir da qual grupos de iniciativa do cidadão tomaram o poder.

Essa rebelião dos indivíduos da vida real contra um “sistema” que supostamente os dominava por completo em sua existência cotidiana é inexplicável e inconcebível nas categorias e teorias prevaletentes. Mas não é apenas a economia planejada que está falindo. A teoria dos sistemas, que concebe a sociedade como independente do sujeito, também tem sido amplamente contestada. Em uma sociedade sem consenso, desprovida de um cerne legitimador, é evidente que até mesmo uma simples rajada de vento, causada pelo grito por liberdade, pode derrubar todo o castelo de cartas no poder (BECK; GIDDENS; LASH, 2012, p. 39).

Nesse sentido, inventar o político significa uma política criativa e autocrativa que não cultiva nem renova velhas hostilidades. Ao contrário, projeta e cria novos conteúdos, formas e coalizões. Trata-se de uma noção semelhante ao papel construtivo da democracia, reclamado por Amartya Sen (2000).

Essas são as construções e mediações que ancoram o projeto político, teórico e ideológico por trás das orientações constantes nos documentos oficiais, pois também são parte da sustentação teórica e política das próprias agências que os formulam. Esses documentos (e suas agências, por suposto) atuam na internacionalização da perspectiva ocidental europeia dos dilemas de nossa contemporaneidade, em que as formulações mais profundas e substanciais são dadas por um grupo de teóricos, dentre eles os acima trabalhados. Segundo

essas formulações, os países localizados nas regiões periféricas possuem um lugar e um papel a cumprir. Uma análise sobre as ciências sociais na América Latina será realizada no próximo capítulo.

## **5 A PRODUÇÃO TEÓRICA NA AMÉRICA LATINA E A DEFESA DA PROTEÇÃO SOCIAL LATINO-AMERICANA**

Parte-se do marco teórico que sustenta estas reflexões e análises sobre o capitalismo dependente na América Latina. Mais precisamente, parte-se das análises que localizam as sociedades latino-americanas dentro do desenvolvimento do capitalismo mundial, ressaltando como o Estado se insere nessa dinâmica internacional, função ideológica e política determinante para o desenvolvimento do próprio sistema.

Dentro da apreensão da função do Estado nessas sociedades, já delimitando o tema e objeto de pesquisa, ressalta-se a necessidade das políticas sociais e, especialmente, da política de assistência social nessas sociedades, considerando as contradições que carregam e as consequências que geram para o conjunto das massas de trabalhadores superexplorados que buscam formas de satisfação de suas necessidades, dentre elas, as que o Estado oferece.

É com esses pressupostos que é apresentada a pesquisa realizada nos documentos dos quatro países alvos de nossa pesquisa, bem como nos documentos dos organismos internacionais, os quais direcionam e orientam as políticas sociais, dentre elas a política de assistência social na América Latina. Ao elencar algumas das principais categorias que emergem desses documentos, categorias essas previamente estabelecidas, buscou-se apresentar parte da plêiade ídeo-teórica e política que tais orientações guardam. Em seguida, para não haver dúvidas sobre a origem de tais categorias, buscou-se, dentro da teoria social recente, localizar teórica e politicamente tais categorias, mostrando as concepções que expressam, ainda fruto de nossa pesquisa, sem o intuito de esgotar os significados, mas apenas de identificar esse significado na sua formulação.

É chegado o momento de explorar essas categorias — a partir da teoria social crítica latino-americana, especialmente a partir da escola da teoria marxista da dependência — para desvendar o seu real significado, cuja aparência apresentada na seção anterior requer agora o rigor teórico e metodológico para desobscurecer e revelar seu real sentido.

Para tanto, busca-se neste capítulo problematizar a chamada decadência ideológica e suas consequências para a redefinição teórico-política das categorias da política de assistência social, a partir da experiência do continente latino-americano apresentado nesta pesquisa, para, finalmente, tentar estabelecer perspectivas para a assistência social neste processo e na atualidade, diante da já constatada incorporação dessas categorias e da organização dessa política pública nos quatro países.

## 5.1 A produção das ciências sociais pós 1848 e seus impactos na redefinição teórico-política das categorias matriciais da Política de Assistência Social

### 5.1.1 Breve síntese sobre a estruturação da decadência ideológica da burguesia ou de como a ciência se torna a justificativa teórica do projeto de seu tempo

A crítica necessária que se pretende tecer às categorias eleitas para este estudo se inscreve dentro do projeto de ciências sociais que busca na totalidade da análise a recusa à segmentação do objeto e sua explicitação dentro da chamada decadência ideológica das ciências sociais, percebida com maior ênfase a partir da metade do século XX.

Ao contrário do que possam parecer, diante das requisições da ciência moderna, com isso, das bases políticas, econômicas e sociais necessárias para sua legitimação, há um vazio de conteúdo histórico dessas categorias que se descolou dos conceitos estruturais que explicam a modernidade para inscrevê-las nas responsabilidades individuais da ciência transformada pela ideologia burguesa.

Antes de explorar o vazio do seu conteúdo histórico comprometido com a transformação real daqueles a quem a política de assistência social é direcionada, será necessário expressar o projeto de modernidade que estabelece a autonomia da razão sobre a religião e possibilita o desenvolvimento autônomo da ciência. Explicitar a construção desse projeto e a suposta crise que se instala no século XX justifica a crítica das categorias centrais da política de assistência social, visto que essas coadjuvam um leque de concepções que se pretendem independentes das condições históricas que as criaram. Em suma, o que se pretende demonstrar é que os conceitos do *capital social*, *vulnerabilidade e risco social*, e matriz *sociofamiliar* estão inscritos no movimento de decadência ideológica da burguesia, mais precisamente na alegada crise da modernidade, cujos padrões de explicação da realidade se assentam em formular novas concepções contrárias às explicações das grandes teorias sociais, tal como a teoria social de Marx. Mais do que isso, essas categorias fazem parte de um modelo explicativo que busca ocultar a estrutura de classe da sociedade capitalista e sua particularidade no capitalismo dependente. Logo, absolutamente alheia à realidade daqui.

A tendência ideologizante da decadência ideológica começa por romper com os momentos progressistas do pensamento burguês revolucionário, resumidos por Coutinho (2010) em três núcleos: *o humanismo*, *o historicismo concreto* e *a razão dialética*. O primeiro refere-se que o homem se constitui pela sua própria atividade e sua história coletiva. O segundo núcleo sugere a dimensão ontologicamente histórica do mundo dos homens e o

melhoramento da espécie humana. Finalmente, a razão dialética refere-se a uma determinada racionalidade objetiva imanente ao processo da realidade e categorias capazes de reconstruir tal processualidade.

Ainda para o autor, esses três núcleos são os únicos instrumentos que permitem fundar cientificamente a ética e a ontologia. A possibilidade de elaboração de um saber verdadeiramente livre e científico, mesmo que ainda se formando, possibilita a independência de deformações ideológicas. O projeto de modernidade buscava usar o acúmulo de conhecimento para a busca da emancipação humana e liberdade diante dos impedimentos das necessidades, escassez e calamidades naturais.

Essa possibilidade choca-se com a conjuntura sócio-histórica que possibilitou a sua construção: a revolução burguesa.

Embora fosse na época uma classe progressista, a burguesia funda objetivamente um regime de exploração e é limitada pelas formas de divisão do trabalho que esse regime introduz na vida social. Por isso, ao mesmo tempo em que elabora um conhecimento objetivo de aspectos essenciais da realidade, tende a deformar ideologicamente várias categorias desse processo (COUTINHO, 2010, p. 29).

No primeiro momento, as formas introduzidas pelo capitalismo na materialidade da vida social apresentavam-se como revolucionárias, seja através da transformação do serviçal em trabalhador “livre”, superando a divisão feudal do trabalho, ou mesmo com a reorganização do trabalho a partir da cooperação, superando o trabalho individual, artesanal e autárquico. No entanto, essas mesmas formas operam por revelar seu caráter contraditório, já que na divisão capitalista do trabalho desenvolve-se a contradição fundamental: a socialização do trabalho e a apropriação individual dos seus produtos. O que representou o progresso teórico na fase de ascensão do pensamento burguês restringe cada vez mais as mais ricas possibilidades postas pela modernidade.

Coutinho (2010) situa em 1848 o momento do rompimento da burguesia com o progresso. A partir desse período, as contradições típicas do capitalismo se agudizam e tornam-se visíveis. As desigualdades econômicas, políticas e culturais, bem como as formas de opressão e de exclusão geradas encontram inédita expressão e notoriedade. Para Hobsbawm (2010), o período iniciado emblematicamente em 1789, até 1848, é chave para perceber os rumos das transformações da sociedade.

A grande revolução de 1789-1848 foi o triunfo não da “indústria” como tal, mas da indústria *capitalista*; não da liberdade e da igualdade em geral, mas da *classe média* ou da sociedade “*burguesa liberal*”; não da “economia moderna” ou do “Estado moderno”, mas das economias e Estados em uma determinada região geográfica do mundo (parte da Europa e alguns trechos

da América do Norte), cujo centro eram os Estados rivais e vizinhos da Grã-Bretanha e França. A transformação de 1789-1848 é essencialmente o levante gêmeo que se deu naqueles dois países e que dali se propagou por todo o mundo (HOBSBAWM, 2010, p. 20).

Para Hobsbawm (2010), as transformações ocorridas na França (Revolução Francesa) e na Inglaterra (Revolução Industrial) não ocorreram dentro de seus territórios, mas, sim, seus impactos varreram a sociedade para muito além das fronteiras em que se deram. Igualmente, dificilmente poderiam ter ocorrido em outra parte do mundo, senão exatamente onde aconteceram, sendo síntese de um movimento histórico que atribuiu o triunfo do capitalismo liberal burguês. As ferramentas políticas e intelectuais e as forças econômicas e sociais já estavam preparadas para alavancar suas dimensões e se propagar internacionalmente.

Está posta uma estrutura econômica, política, social e ideológica que não terá outro rumo, senão o de romper com a razão crítica moderna. “De crítica da realidade em nome do progresso, do futuro, das possibilidades reprimidas, o pensamento burguês transforma-se numa justificação teórica do existente” (COUTINHO, 2010, p. 35).

Na análise de Coutinho (2010), cada vez mais a história e a economia perdem importância do ponto de vista filosófico-ontológico de elaboração da concepção de mundo, para deter-se ao pensamento imediatista centrado em aparências fetichizadas da realidade, tal como parecem indicar as categorias analisadas. Esse movimento expressa o que ele chama de *filosofia da decadência*, concepção que se projeta dentro da ciência na defesa de uma concepção de mundo que é, em realidade, de classe.

O capitalismo, todavia, por meio inicialmente das leis do mercado e posteriormente da manipulação das consciências, tende a aplicar essa racionalidade parcial, formalista, também à vida social. Trata-se de uma tendência espontânea, paralela à fetichização de todas as relações humanas no quadro da sociedade burguesa (COUTINHO, 2010, p. 52).

O surgimento da indústria e o desenvolvimento do capitalismo deslocaram a finalidade da ciência para seu projeto de sociedade. Mesmo com o pretendido rompimento histórico das ideias engendrado pelo projeto da modernidade, ele tentava justificar um projeto político independente das raízes econômicas e políticas que a burguesia tentava superar naquele momento. No entanto, não devemos nos esquecer de que a ciência de determinada época sintetiza as ideias de quem a conduz, conforme Marx e Engels (2007) já detectaram há quase dois séculos:

As ideias da classe dominante são, em todas as épocas, as ideias dominantes, ou seja, a classe que é poder *material* dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, o seu poder *espiritual* dominante. A classe que tem à sua disposição os meios para produção material dispõe assim, ao mesmo tempo, dos meios para a produção espiritual, pelo que lhe estão assim, ao mesmo tempo,

submetidas em média as ideias daqueles a quem faltam os meios para a produção espiritual. As ideias dominantes não são mais do que a expressão ideal [*ideell*] das relações materiais dominantes, as relações materiais dominantes concebidas como ideias; portanto, as relações que precisamente tornam dominante uma classe, portanto as ideias do seu domínio (MARX; ENGELS, 2009, p. 67).

Mesmo desvendando a ciência e a razão em outro momento histórico ou, especificamente, do início do desenvolvimento do capitalismo, que ainda mantém fixas as suas bases — sem dúvidas — os paralelos que se pode traçar com o conteúdo ou com as ideias que sustentam o atual *status quo* são evidentes. Quando tenta-se desvendar o conteúdo ideológico de categorias conceituais que balizam um determinado projeto de proteção social — como aquele encontrado atualmente com as categorias da *matriz sociofamiliar, capital social e vulnerabilidade e risco social* nos desenhos de proteção social de países da América Latina e, mais ainda, de que essas diretrizes são orientações internacionais explícitas — percebe-se que as elas defendem um determinado projeto de classe e ideias dessa determinada classe.

Harvey (2012), numa análise do tempo-espaço, ao se referir aos acontecimentos de 1848 também os coloca na ruptura do sentido de uma época. Para ele, antes de 1848 os elementos progressistas da burguesia defendiam o sentido iluminista do tempo numa batalha permanente contra a organização tradicional da sociedade. Depois de 1848, esse sentido progressista foi colocado sob questionamento. Esses questionamentos passaram pelas experiências políticas explosivas daqueles acontecimentos, mas, também, “abalaram as certezas sobre a natureza do espaço e o significado do dinheiro” (HARVEY, 2012, p. 238).

Sobre o espaço, a dinâmica econômica e financeira colocava a Europa no centro da formação de crises, cujos eventos políticos deixaram explícita essa possibilidade. A efervescência política, via movimentação de trabalhadores em organizações políticas, também realçava essa dinamicidade do espaço, já que passava a se dar em vários lugares distintos e simultâneos. No entanto, sobre o significado do dinheiro, a crise financeira e monetária de 1847-1848 evidenciou o que se tornaria uma constante tensão da moeda enquanto medida e representação do valor e como elemento de troca e de investimento no sistema financeiro.

A essa dinâmica espaço-tempo, cujo marco inaugural para Harvey (2012) data de 1848, vincula-se uma razão igualmente dominante, conforme já explicitada por Marx e Engels (2009), acima. O próprio capitalismo forja a dinâmica espaço-tempo, envolvida pelos aspectos do poder do dinheiro, do lucro, da acumulação de capital e do Estado.

Lara (2013), em artigo sobre a decadência ideológica da burguesia, refere-se ao pensamento social pós 1848, com poucas exceções, adequado à dinâmica histórica do modo de produção capitalista.

As explicações sobre as relações sociais oferecidas pelas ciências sociais do espírito, a partir da consolidação da sociedade burguesa, com poucas reservas, colaboraram para a compreensão do homem e da sociedade como partes isoladas da processualidade sócio-histórica (LARA, 2013, p. 93).

Para o autor, apoiado nas análises de Lukács, é nesse contexto que a burguesia adquire sua orientação conservadora e torna-se contrarrevolucionária, cuja preocupação passa a se deter em amenizar os conflitos sociais, operando por desvincular das chamadas ciências do espírito qualquer compreensão ou análise teórica que revele a essência da acumulação capitalista.

Ainda apoiado em Lukács, o autor descreve três estágios da concepção social moderna. O primeiro deles localizado enquanto o pensamento filosófico estava comprometido com a elaboração de um saber científico verdadeiro, cujo período vai até em 1848. O segundo estágio, caracterizado pela fase inicial da decadência ideológica, é aquele que se está caracterizando, iniciado em 1848, cuja concepção teórica expressa o afastamento da burguesia das concepções que exploram a razão ancorada na visão sócio-histórica de mundo. O início desse estágio, não coincidentemente, também expressa a entrada do proletariado como sujeito social e histórico na arena política. Para fins de análise da evolução da concepção social, esse estágio vai até a emergência do imperialismo no início do século XX.

O terceiro estágio do desenvolvimento da concepção de ciência moderna inicia com a entrada do capitalismo na fase imperialista. No século XX, o modo de produção capitalista acirra suas contradições sociais, visto que desenvolve respostas às crises do sistema, a exemplo do Estado de Bem-Estar Social e da política econômica elaborada por Keynes para superar a crise de 1929.

Com relação à ciência, ganham destaque as teorias sobre o irracionalismo, que se propõe ser uma solução diante da contraposição entre racionalismo e idealismo, operando por abandonar a perspectiva de que a razão é o meio de compreender e transformar a realidade, conforme desenvolvido no início da razão moderna.

Os filósofos do terceiro estágio da concepção social burguesa, fase do imperialismo, conhecem cada vez menos as relações sociais e econômicas da sociedade, desconsideram a realidade sócio-histórica como pressuposta à reflexão teórica, negam radicalmente o caráter revolucionário do proletariado, ignoram a teoria do valor-trabalho. O caráter antiontológico da ideologia decadente consiste principalmente no combate à dialética, à

historicidade e à totalidade; as concepções e interpretações se restringem ao fenômeno e desconsideram as suas conexões reais (LARA, 2013, p. 97).

Lukács definiu o início do estágio do desenvolvimento da ciência moderna com a inauguração do imperialismo como nova fase do desenvolvimento capitalista. O que sua contribuição não possibilitou analisar foi que essa dinâmica, inaugurada pelo imperialismo, aprofundaria ainda mais suas características nas últimas décadas do século XX. As transformações inauguradas com a chamada globalização e a acumulação capitalista pautada no domínio do capital financeiro na economia demandam o acompanhamento teórico na análise da realidade e das transformações na vida social.

O aprofundamento das desigualdades e a complexidade das relações sociais e da própria realidade social, gerados por esse movimento no padrão de acumulação em escala global, requerem complexos esquemas teóricos para analisar e tentar compreender. Esse movimento histórico se manifestou em transformações societárias, cujas interpretações teóricas não tardaram a surgir, através de diversificados modelos teóricos e formas de interpretação que requerem formas explicativas distantes das categorias clássicas de interpretação da realidade social, localizadas na análise dos fenômenos deslocados de seu conteúdo real, cujas categorias da dialética, da historicidade e da totalidade, conforme elencadas por Lara (2013), acima, são intencionalmente deixadas de lado.

Simionatto (2009), em análise sobre as expressões ideoculturais da crise capitalista desencadeada nas últimas décadas do século XX, considera:

A razão dialética, até então afirmada como o instrumento por excelência para se analisar a realidade social, é desqualificada em favor das tendências fragmentárias e em detrimento dos sistemas globalizantes de explicação do mundo. A produção do conhecimento passa a centrar-se nas “práticas discursivas”, no superdimensionamento do cotidiano, na tematização sobre os “novos sujeitos sociais”, enfeixados na ideia de um novo paradigma que toma a realidade como um “caleidoscópio de micro objetos” incapazes de ser captados a partir das perspectivas teóricas totalizantes. No campo das ciências sociais, desencadeiam-se polêmicas metodológicas, buscando-se convencer que as abordagens individualistas e culturalistas permitem uma aproximação maior com o mundo vivido pelos sujeitos sociais (SIMIONATTO, 2009, p. 92).

Essa nova produção teórica a que a autora se refere expressa definitivamente o mais recente estágio da concepção social moderna. Sua expressão busca uma retórica marcada por inserir na produção de conhecimento e na explicação da realidade não somente novas categorias teóricas, mas a recusa das categorias até então consolidadas para definir um modelo explicativo da realidade. Assentadas na ideia de que essas explicações já não davam conta dos complexos fenômenos expressos na realidade, busca-se creditar em novos sujeitos,

na dimensão das microexpressões do cotidiano, da esfera das representações, do singular, do fragmento, da intimidade, por exemplo, as possibilidades mais atentas com as novas transformações da sociedade, os denominados “novos paradigmas”.

Para Simionatto (2009), a recusa em percorrer uma análise que transite da parte ao todo, do singular ao universal ou mesmo do movimento da aparência para a essência, por exemplo, faz com que essas tentativas de interpretação acabam por distorcer o real em suas análises, captando somente as manifestações mais imediatas, o que faria negligenciar a densidade e complexidade que os fenômenos requerem. Para a autora, tais incidências atuam para ressurgir, na esfera da produção teórica, aquela versão da ciência já ultrapassada, ou seja, os modelos explicativos da razão fenomênica ou instrumental positivista, marcados pela ausência de aprofundamento da análise dos fenômenos captando sua essência. Para a autora, essas são expressões ideoculturais que ganham visibilidade nas últimas décadas do século XX e que continuam a se expressar na atualidade, cercadas pelo terreno que se convencionou chamar de pós-modernidade.

Dentre as características das expressões ideoculturais do capitalismo em sua fase atual, portanto da chamada pós-modernidade, localiza-se a crítica ao economicismo, no qual as explicações a partir das grandes narrativas, ou seja, a partir do marxismo, sobretudo, estariam ancoradas numa supervalorização da esfera econômica e material, negligenciando as razões subjetivas que fazem parte dos processos sociais (SIMIONATTO, 2009).

Simionatto (2009) utiliza-se de Rouanet (1987) para definir em que medida se expressa essa pós-modernidade e o que caracterizaria esse distanciamento da modernidade. Rouanet (1987), em obra que se propõe a analisar a crise cultural de nossos tempos em três campos distintos, mas interligados e manifestados em três rebeliões (contra a razão, contra a modernidade e contra a Ilustração), desenvolve sua análise tentando estimar em que medida a modernidade social e a modernidade cultural poderiam estar transitando para esse novo paradigma, a pós-modernidade. A partir desses dois processos de racionalização, a modernidade social e a modernidade cultural, o autor desenvolve planos nos quais se expressaria a chamada pós-modernidade. A pós-modernidade social se expressaria por meio de três planos: no plano do cotidiano, no plano econômico e no plano do Estado. A pós-modernidade cultural apresenta outros três: do saber, da moral e da arte.

Como no campo do saber, ou da ciência, já foram tecidas as considerações acima, complementar-se-á esta exposição com os planos que expressam a racionalização da modernidade social. Dentre os três planos (do cotidiano, do econômico e do Estado), Rouanet (1987) explora inicialmente o plano do cotidiano, ou seja, o plano do mundo vivido, que, na

pós-modernidade, seria distinto daquele que caracterizava a modernidade. Dentre suas manifestações, está definida a passagem para uma vida mais dinamizada, efêmera, superficial, cujos marcos modernos seriam facilmente substituídos pela personalização, pelos objetos, pelo desejo da posse e do status reificando as relações sociais e desmaterializando o mundo social. A característica comum dessa sociedade seria “o social como um fervilhar incontrolável de multiplicidades e particularismos”, mesmo que isso pudesse denotar “um fenômeno negativo, produto de uma tecnociência que programa os homens para serem átomos” ou que isso pudesse materializar algo positivo, “sintoma de uma sociedade rebelde a todas as totalizações” (ROUANET, 1987, p. 234).

Para além da sociabilidade, dois outros planos estão inclusos nessa racionalização da pós-modernidade. No plano econômico, segundo o autor, a suposta ruptura se daria a partir da produção teórica de Daniel Bell, que difere as sociedades industriais e as pós-industriais. Outro marco estaria no fato de que a economia transitava da fase do consumo dos produtos para a fase do consumo de serviços em que o sujeito central não é mais o trabalhador, e sim o profissional, mais apto a ofertar serviços nessa nova fase da economia. O que marcaria a pós-modernidade seria o capitalismo em sua fase multinacional, fase mais avançada se considerarmos a fase monopolista ou imperialista, ou mesmo a primeira fase do capitalismo limitado basicamente ao espaço nacional.

Já no plano do Estado, em que também se inscreve a esfera da política, o autor se refere às características do Estado que é pouco trabalhado nos teóricos pós-modernos, mas em que, basicamente, a concepção de Estado busca repassar ao setor privado parte daquilo que estava sob a sua responsabilidade. Essa ideia parte da configuração do Estado em seu estágio anterior, em que, chamado de Estado keynesiano e de bem-estar social, o mesmo intervinha na economia, fase que foi abandonada nesse novo estágio de desenho do Estado. Nesse plano, que compreende também a esfera da política, há um deslocamento do sujeito do Estado para o da sociedade civil, sem atores políticos universais, agora centrados em grupos ou campos setoriais, deslocando dos cidadãos e dos partidos a identidade que agrega os sujeitos (ROUANET, 1987).

Ainda sobre esses planos de racionalização pós-moderna, Simionatto (2009) desenvolve sua argumentação elucidando que, na esfera econômica, a pós-modernidade compreende como necessária a imposição de padrões e formas de domínio que estabelece novos valores e regras de comportamento, tanto na esfera da produção quanto da reprodução social. Portanto, esse novo padrão atinge a esfera da organização do trabalho e da relação entre trabalhadores e capitalistas, mas, e não somente, requer a “adesão das classes à nova

ideologia” e conforma uma organização da esfera produtiva que vai além da esfera econômica, pois “exige uma vasta empresa intelectual para implementá-la e criar um ‘novo tipo de homem’, com qualidades morais e intelectuais afeitas à nova ordem” (SIMIONATTO, 2009, p. 94-95).

Simionatto (2009) retoma dois outros campos que merecem nossa atenção. Para além da esfera econômica, a autora trabalha duas outras — a da cultura e da política — que recebem os impactos desse novo estágio da construção do conhecimento, envoltos pela ideologia dessas novas expressões ideoculturais do capitalismo atual. Na esfera da cultura é que se consolida a ideologia dessa nova formação, possibilitada por meio da expansão dos meios de comunicação e informação que corroboram sobremaneira para sua difusão. Demandadas pelas transformações na esfera da produção, difunde-se uma ideologia do consumo e de um novo estilo de vida, em que a globalização atua para consolidar as possibilidades de lazer, arte, música, moda, alimentação, grande parte de suas motivações despertadas pelo desejo e consolidação de valores baseados no efêmero e no passageiro. Atuando na esfera da vida privada é que essa nova ideologia do capital consolida seus valores e seu modo de vida, controlando comportamentos. “Sob o manto dessa ideologia, a indústria cultural cumpre a função de criar atitudes e modos de vida adequados à manutenção da racionalidade capitalista (idem, p. 96).

Finalmente, e complementando Rouanet (1987), a autora retoma a esfera da política, imprescindível para a elucidação do tema. Para ela, a ideia de Estado-Nação dá lugar a outro Estado mais globalizado e com fortes interesses transnacionais. As reformas neoliberais fazem parte desse Estado que essa suposta nova era inaugura. Para a autora, os pilares dessa nova configuração se expressam “nos ajustes econômicos, materializados na privatização e na supremacia do mercado, na cultura anti-Estado, no papel equivocado atribuído à sociedade civil, na desqualificação da política e da democracia” (SIMIONATTO, 2009, p. 96). Para além do considerado atraso das conquistas sociais e de cidadania, o novo período reclama por um Estado livre da ineficiência da gestão pública, com ideias mais privatizantes, em que a regulação do mercado pelo Estado passa a ser sinônimo de atraso e inoperância.

O que a autora mostra ao retomar os grandes campos em que as supostas teorias da pós-modernidade incidem é a tentativa de se estabelecer um consenso de que os grandes ganhos vinculados aos direitos e às lutas sociais do século XX estariam obsoletos, não mais capazes de representar as expressões da vida contemporânea, da era globalizada, na tentativa de imprimir uma ideologia de que os novos tempos requerem novas ideias, que confrontem

aquelas já ultrapassadas, não somente na produção teórica, como principalmente nos reflexos para a vida social, conformando novas expressões ideoculturais do capitalismo moderno.

Essa tentativa de imprimir um novo paradigma teórico e um novo marco histórico, entretanto, é falsa. Para Rouanet (1987), a pós-modernidade é uma tentativa de imprimir a transição a um novo paradigma que expresse uma nova realidade que não se concretizou senão nos ideais dos que supostamente reclamam pela sua existência. Há um desejo de que haja uma transformação histórica comparável à que introduziu a modernidade. No entanto, Rouanet (1987) insiste que “a modernidade não está extinta”:

Se é verdade que não há ruptura com a modernidade, nem em sua dimensão social nem em sua dimensão cultural, é também verdade que existe uma clara *consciência de ruptura* [...]. O desejo de ruptura leva à convicção de que essa ruptura já ocorreu, ou está em vias de ocorrer. Se é assim, o prefixo *pós* tem muito mais o sentido de exorcizar o velho (a modernidade) que de articular o novo (o pós-moderno). O pós-moderno é muito mais a fadiga crepuscular de uma época que parece extinguir-se ingloriamente que o hino de júbilo de amanhã que despontam. À *consciência* pós-moderna não corresponde uma *realidade* pós-moderna. Nesse sentido, ela é um simples mal-estar da modernidade, um sonho da modernidade. É literalmente, falsa consciência, porque consciência de uma ruptura que não houve, ao mesmo tempo, é também consciência verdadeira, porque alude, de algum modo, às deformações da modernidade. Fantasmando uma pós-modernidade fictícia, o homem está querendo despedir-se de uma modernidade doente (ROUANET, 1987, p. 268-269).

Para Rouanet (1987), portanto, a chamada pós-modernidade nada mais é do que uma tentativa de fuga da modernidade sem confrontar-se com seus problemas. Trata-se de uma reação ao que a modernidade gerou, que opera por confrontar a si mesma. No entanto, não há um projeto à altura que a substitua, a modernidade não está extinta. Ao contrário, ela criou padrões que permitem comparar aquilo que é idealizado com o que realmente é encontrado: “ser moderno é criticar a modernidade real com os critérios da modernidade ideal — a que foi anunciada pelo Iluminismo, com sua promessa de autoemancipação de uma humanidade razoável” (ROUANET, 1987, p. 269).

O que se busca ao apresentar um dos fenômenos mais substanciais para analisar nossa própria construção do conhecimento, e apreensão da realidade a partir dele — a ideia de modernidade e sua suposta crise —, é a clareza teórica e metodológica para entender algumas supostas tendências ou novidades no campo das análises dos marcos concretos do cotidiano, no nosso caso da construção da proteção social na América Latina, especialmente no Brasil, no Chile, na Bolívia e na Venezuela.

Localizar o debate da decadência ideológica significa apreciar dentro do projeto de modernidade e do horizonte da emancipação e humanidade, conforme expostos por Rouanet

(1987), como promessas da modernidade, o marco teórico e ideológico que as categorias que fundamentam a política social no continente expressam. Nosso marco teórico-metodológico é histórico e baseia-se na totalidade, por isso essa demarcação do projeto da modernidade e das expressões da decadência ideológica é tão importante.

### *5.1.2 As ciências sociais na América Latina e suas respostas às contradições do capitalismo*

A apreensão crítica da construção do conhecimento sobre o movimento da realidade desvendou a ciência moderna e seu movimento de legitimação do sistema capitalista que se iniciou a partir de 1848, conforme apontado acima. A preocupação em desvendar o papel da construção do conhecimento para legitimação do sistema capitalista e a forma particular com que isso ocorre na América Latina também é um esforço teórico que alguns autores tentam desde décadas fazer aqui.

Assim, como o processo da decadência ideológica da burguesia é um fenômeno que incide sobre a construção da ciência, que se detecta desde meados do século XIX, na América Latina, as repercussões desses modelos explicativos não tardaram a chegar, dando-se com maior ênfase na segunda metade do século XIX e durante o século XX. Ou seja, tem sua gênese desde muito antes do neoliberalismo.

Aqui, no entanto, a crítica da construção da ciência possui uma preocupação com dupla face: detectar a ciência legitimadora da ordem, cuja produção teórica ancora as transformações necessárias à acumulação de capital, localizadas a partir da crítica da decadência ideológica; e detectar a ciência cujos parâmetros de elaboração não compreendem o movimento da realidade com as particularidades da inserção latino-americana no circuito mundial de acumulação.

Indagações sobre o alcance e correspondência das produções teóricas realizadas na América Latina para compreender e interpretar sua realidade no caminho de promover reais transformações a partir de sua constituição histórica são registradas desde a colonização espanhola no continente, cuja preocupação com a práxis política e a diversidade do modo de vida dos povos aqui encontrados mobilizou importantes sujeitos que aqui fizeram história, tais como Simón Rodríguez e Simón Bolívar.

Sendo assim, se alguns pensadores se sentiam mobilizados a pensar a realidade latino-americana a partir de seus fenômenos, a generalização da interpretação teórica europeia teve solo fértil para se reproduzir aqui, alastrando-se com ênfase durante o século XX. Esse solo fértil possui determinantes históricos e econômicos específicos, sob os quais se criou e

reproduziu uma elite dominante que, economicamente e culturalmente, esteve voltada às transformações que ocorriam alhures. Ademais, a constituição de um padrão intelectual e acadêmico que valorizou a produção teórica externa esteve marcada, conforme Samir Amin (1989), por um fenômeno que tentou universalizar o modo de vida ocidental, para todo mundo, como única solução aos desafios da sociabilidade, fenômeno esse que se inicia com o Renascimento e se difundiu durante o século XIX com a constituição da cultura e da ideologia do mundo capitalista moderno.

Amin (1989) faz parte de um conjunto de teóricos latino-americanos que denuncia a escassa produção teórica que se mobiliza e se reconhece nas transformações políticas, econômicas e sociais próprias da América Latina. Para ele, esse alastramento de determinada produção intelectual europeia está situado na construção ideológica do conjunto do capitalismo, e que suas funções contribuem, ainda, para ocultar a natureza do capitalismo realmente existente e deformar a consciência que se pode fazer de suas contradições e das respostas que se dá a elas, construção ideológica essa já abordada anteriormente, na crítica da decadência ideológica.

Apesar de se encontrar pensadores e teóricos que buscavam construir uma teoria e ciência própria, especificamente no campo das ciências sociais, essas produções não alcançaram legitimidade no meio acadêmico, cujas energias se voltavam a conhecer as produções europeias e as reproduzir aqui, como conhecimento para compreender a realidade.

Marini (1992) afirma que, no século XIX e nas primeiras décadas do século XX, a produção teórica na América Latina se limitava, de forma geral, ao liberalismo e ao positivismo, construções teóricas originárias da Europa, que Guerreiro Ramos (1958) denominou de pensamento colonial ou reflexo. No entanto, ainda diante das construções teóricas europeias, o marxismo aparece no final do século XIX diante do surgimento do movimento socialista.

Segundo o autor, é a partir da revolução russa de 1917 que o marxismo, aliado a um pensamento crítico que se origina diante do emergente imperialismo norte-americano, será a base para as primeiras tentativas de elaborar um pensamento próprio sobre a América Latina, por parte dos peruanos José Carlos Mariátegui e Haya de la Torre e do cubano Julio Antonio Mella. Acrescenta-se, ainda, Ramiro Guerra, Caio Prado Junior e Sérgio Bagú, considerados os fundadores de um pensamento latino-americano crítico e original. O que seriam os primeiros registros de se elaborar uma teoria a partir da realidade latino-americana, no entanto, passou por forte repressão nos anos 1920 e 1930.

Mas esse processo, que José Aricó chegou a considerar como uma primeira teoria marxista da dependência, foi truncado pela repressão dos anos vinte e trinta, paralelamente ao enrijecimento doutrinário e político da Terceira Internacional, ambos os fatores levando a um recuo do pensamento marxista na América Latina (MARINI, 1992, p. 69).

O pensamento latino-americano, a partir da construção de uma teoria social própria, vai ser desenvolvido a partir dos anos 1950 pela CEPAL, movimento já descrito no segundo capítulo deste trabalho, ao apresentar o debate em torno do desenvolvimento protagonizado pela CEPAL e pelos teóricos dependentistas, que se torna responsável pela difusão da produção teórica voltada para compreender a particularidade latino-americana. Para Carcanholo (2010), uma das principais contribuições da CEPAL no plano teórico “foi a crítica à teoria (neo)clássica do comércio internacional, assentada na hipótese das vantagens comparativas”, em que “a tendência à deterioração dos termos de troca, desde 1870, implicaria transferência de renda da periferia do sistema capitalista em direção ao centro da economia mundial” (CARCANHOLO, 2010, p. 119), conforme desenvolvido no segundo capítulo.

Essa dinâmica da divisão internacional do trabalho que proporcionava às economias periféricas alto desemprego e redução dos salários, cuja explicação estava nas vantagens comparativas perpetuando o subdesenvolvimento, só poderia ser rompida, para os Cepalinos, se fossem adotadas medidas corretivas no âmbito do comércio internacional, mas, sobretudo, se fossem aliadas a estratégias para promover a industrialização e o desenvolvimento. A proposta da CEPAL colocava ao Estado o papel central, pois cabia a ele a responsabilidade pelo planejamento dessa estratégia desenvolvimentista com foco industrializante (CARCANHOLO, 2010).

A proposta alternativa da Cepal para superar o subdesenvolvimento era a industrialização planejada e implementada por ações estatais – em detrimento dos sinais de mercado, como pregava, e continua pregando, o pensamento ortodoxo. Ou seja, tratava-se de uma proposta nacional-desenvolvimentista (CARCANHOLO, 2010, p. 120).

A introdução dessa alternativa econômica, mas, sobretudo, dessa proposta desencadeou uma intensa produção teórica na América Latina, responsável pelo debate que faz Teotônio dos Santos, Vania Bambirra e Ruy Mauro Marini inaugurarem uma corrente teórica que ficará conhecida como a Teoria Marxista da Dependência.

Ao analisar a importância do debate desencadeado nesse período para a produção teórica da América Latina, Osorio (2001) argumenta que a formulação sobre subdesenvolvimento, sustentada pela CEPAL, em que Raúl Prebisch foi um destacado diretor

e formulador teórico, bem como a formulação de dependência, em que Ruy Mauro Marini foi o autor da obra mais emblemática (*Dialética da Dependência*), inauguram verdadeiros paradigmas teóricos.

Si hay alguna reflexión que las ciencias sociales latinoamericanas pueden presentar – en una historia de las ideas – como algo original y sustantivo son las propuestas teóricas que se gestaron en torno a los problemas del subdesarrollo y la dependencia. Ambas constituyen verdaderos paradigmas. A pesar de su riqueza, han sido relegadas a lugares secundarios en los debates de los años ochenta, por razones en las que el peso de los cambios políticos ocurridos en América Latina – y su incidencia en el campo intelectual – tienen un papel destacado (OSORIO, 2001, p. 146)<sup>100</sup>.

Para o autor, esses trabalhos seguem sendo um importante terreno para encontrar reflexões e explicações sobre muitos dos problemas aqui encontrados. No entanto, segundo ele, durante os anos 1980 as transformações políticas ocorridas na América Latina desencadearam mudanças teóricas importantes que deslocaram dessas categorias a produção teórica na região.

Em análise de 1994, Osorio estabelece quais foram os motivos que levaram a essas mudanças no âmbito do debate teórico nos anos 1980, mais precisamente as mudanças teóricas e metodológicas que supunham novas formas de vinculação da teoria com a política. Os motivos que desencadearam essas transformações teóricas ou que marcaram o surgimento “de uma nova reflexão sociológica na América Latina<sup>101</sup>” se deram a partir dos anos 1970 e podem ser aglutinados em cinco marcos históricos determinantes (OSORIO, 1994).

O primeiro deles, que influencia os demais, é o assolamento das ditaduras militares na região, especialmente a ditadura militar de Pinochet no Chile, que derrota o governo popular de Salvador Allende. A derrota política terá consequências drásticas para o campo teórico, pois garante uma reviravolta que demarca a derrota da esquerda, como também do campo político que a representa. Essa derrota se estende ao campo teórico, pois o marxismo passa a ser refutado, como, principalmente, os temas da revolução e do socialismo.

El objetivo de las asonadas militares en el Cono Sur no fue simplemente un recambio de gobiernos. Se trató de un verdadero proyecto de refundación social, político y económico que – en lo que aquí nos interesa – buscó modificar desde sus raíces el cuadro en donde las clases sociales actuaban y las formas de relacionarse. En el caso chileno, desde inicios de la segunda mitad de los setenta se da curso a profundas reformas económicas y a la

<sup>100</sup> “Se houver alguma reflexão de que as ciências sociais latino-americanas podem apresentar – em uma história das ideias – como algo original e substantivo são as propostas teóricas que surgiram em conjunto com os problemas do subdesenvolvimento e da dependência. Ambos são verdadeiros paradigmas. Apesar de sua riqueza, foram relegadas a posições secundárias nos debates da década de oitenta, por razões em que o peso das mudanças políticas ocorridas na América Latina – e seu impacto sobre o campo intelectual – têm um papel de destaque” (OSORIO, 2001, p. 146, tradução nossa).

<sup>101</sup> Osorio (1994, p. 25), tradução nossa.

reforma del Estado, a fin de adecuar esa institución a las nuevas exigencias de la economía y la política (OSORIO, 1994, p. 29)<sup>102</sup>.

O questionamento às correntes marxistas desencadeado nesse momento gera uma crise de estratégias políticas determinante para as grandes mudanças ideológicas e teóricas nas ciências sociais latino-americanas e colabora sobremaneira para a ascensão de novas ideias, tanto no campo teórico quanto político: “el reflujo político y teórico de aquellos marxismos dejará las puertas abiertas para que una corriente marxista con posiciones cada vez más cercanas a la socialdemocracia” (OSORIO, 1994, p. 30)<sup>103</sup>.

Concomitante a esse marco importante é a “descoberta” de Gramsci, parte de um fenômeno que ganha visibilidade internacional, o eurocomunismo, fundamentado nas ideias teóricas e políticas de Gramsci. Os pontos que fazem das ideias do italiano tão atrativas, não somente aos teóricos latino-americanos, mas internacionalmente, são sua concepção de poder, de hegemonia, de revolução, de socialismo e de partido, marcada pela busca do consenso e não de coerção ou rupturas, em práticas menos centralizadas e mais democráticas e desburocratizadas, com ênfase em torno da importância da sociedade civil e suas atividades políticas. A importância de tais concepções não é suficiente para sobreviver às transformações políticas e teóricas dos anos 1980. No final, o gramscianismo também sofre com as novas correntes teóricas que ganham impulso nesse período.

Outro marco histórico é chamado pelo autor de ruptura geracional. Os grandes teóricos críticos que desenvolviam seus estudos no período anterior aos golpes militares tiveram dois destinos: o exílio ou, para aqueles que continuaram nos países, para não sofrerem a repressão ou perseguição política, saíram dos lugares de destaque passando a ocupar posições ou lugares secundários nos centros de pesquisas ou universidades. Além disso, teóricos que antes problematizavam os temas da dependência ou da revolução, modificaram seus temas de estudos buscando distanciar-se do cenário em que haviam se destacado, a exemplo de Theotonio dos Santos e André Gunder Frank.

Com esse novo cenário teórico emergem novos teóricos que passam a ocupar o centro das atenções e ganhar visibilidade na academia, esses novos intelectuais passam a se empenhar em outras temáticas de estudos, deixando de lado os grandes temas que tinham

---

<sup>102</sup> “O objetivo de levantes militares no Cone Sul não foi simplesmente uma substituição de governos. Este foi um projeto real de refundação social, política e econômica que – no que nos interessa aqui – buscou modificar desde suas raízes o quadro onde as classes sociais atuavam e as formas de relacionar-se. No Chile, desde o início da segunda metade dos anos setenta é dado seguimento às profundas reformas econômicas e à reforma do Estado, a fim de adaptar essa instituição às novas exigências da economia e da política” (OSORIO, 1994, p. 29, tradução nossa).

<sup>103</sup> “O refluxo político e teórico do marxismo deixará as portas abertas para uma corrente marxista com posições cada vez mais próximas a da socialdemocracia” (OSORIO, 1994, p. 30, tradução nossa).

visibilidade no período anterior aos golpes militares. Há, portanto, segundo Osorio (1994), uma mudança de geração de intelectuais, em que os novos passam a se empenhar em outras temáticas, mais atentas com a suposta crise do marxismo que se propagou durante esse período.

O quarto marco se caracteriza pela mudança do espaço institucional das novas reflexões que, até o momento que irromperam as ditaduras militares, eram desenvolvidas em centros de estudos e de pesquisas de ciências sociais. Com as ditaduras militares, surgem centros privados de ciências sociais financiados por agências internacionais, majoritariamente europeias e norte-americanas. Para o autor, esse marco definirá os temas de estudos e pesquisas, como também a forma de fazê-los, direcionados a perspectivas empiristas, a estudos de caso e atenção a objetos de estudos relativos às relações microsociais.

Finalmente, outro marco importante que balizou não somente a derrota política desse momento, mas, também, a derrota teórica foi o deslocamento do sujeito da revolução, que até então era associado à centralidade da classe trabalhadora. Para o autor, os fracassos políticos da década de 1970 serão vistos como derrota da concepção que tratava o proletariado como a classe da revolução (OSORIO, 1994). Há um deslocamento das reflexões das ciências sociais latino-americanas para os movimentos sociais e para a transição democrática, afinados com a necessidade de redemocratização frente ao assolamento das ditaduras militares e, ainda, com a emergência de coletivos políticos, tais como os movimentos feministas, juvenis, urbanos e ecológicos, garantindo a emergência da sociedade civil como campo teórico.

O que marca teoricamente essas mudanças, portanto, é a perda da centralidade da dependência e da revolução como grandes paradigmas teóricos para a ascensão dos novos eixos temáticos da democratização e dos movimentos sociais. Para Osorio (1994), esses são os elementos que marcaram uma guinada intelectual, teórica e política na América Latina, cujos eixos centrais foram a derrota política e teórica do governo de Allende; a exclusão do marxismo da academia e o fechamento dos espaços onde seu debate e reflexão eram possíveis; e a mudança de geração de intelectuais.

No campo da produção teórica, em outro estudo publicado em 1993, Osorio analisa a produção da sociologia latino-americana após os golpes militares. Para ele, a sociologia anterior estava preocupada com a dependência e a revolução ou, mais precisamente, em desobscurecer os fatores estruturais que reproduziam o atraso e tornavam possíveis fenômenos políticos e sociais que colocavam nossas sociedades em condições de transformação, ao passo que a nova sociologia latino-americana possui na política o campo privilegiado de reflexão. No entanto, não é qualquer perspectiva de política, e sim uma em

particular, visto que passam a se dedicar aos temas da democracia e dos movimentos sociais sob uma perspectiva que não desvenda as condições estruturais sobre as quais se desenvolvem (OSORIO, 1993).

Para o autor, há um abandono das referências estruturais e da vinculação da política com fenômenos econômicos e sociais. Os estudos sobre a América Latina não permitem uma compreensão de tendências gerais que caracterizam a região e das particularidades que assume cada país especialmente. O que acontece, segundo Osorio (1993), é o desenvolvimento de pesquisas que buscam compreender a maior quantidade de casos particulares para, a partir disso, tentar inferir algo que ocorre em toda a região, contrariando a ideia de que “el todo latino-americano es mucho más que el conocimiento, aunque sea exhaustivo, de la sumatoria de las partes. La ausencia de una teorización global sigue afectando también a la reflexión y a la visión de los casos nacionales” (OSORIO, 1993, p. 44-45)<sup>104</sup>. Em 1993, o autor analisava essa premissa:

[A] América Latina continúa siendo en gran medida una zona desconocida para la sociología latinoamericana; en los años sesenta, por la ausencia de estudios de casos e investigaciones más numerosos sobre temas específicos; actualmente, por la ausencia de marcos teóricos de interpretación que den cuenta de los cambios económicos, políticos, sociales y culturales ocurridos en la zona en los últimos decenios, así como su nueva inserción en el mercado mundial (OSORIO, 1993, p. 45)<sup>105</sup>.

Sobre os temas privilegiados pelos novos intelectuais latino-americanos ou sobre as formas de compreender a realidade, suas ideias centram-se em alguns grupos de categorias e marcos analíticos. Para o autor, a primeira questão teórica posta é a da relação entre “estrutura” e “sujeito”, relação que, para ele, ganha novos contornos nas ciências sociais latino-americanas das últimas décadas, pois os sujeitos são desvinculados de uma explicação teórica que relacione com a estrutura social. Além disso, esses teóricos deixam as estruturas indeterminadas, deixando os atores sociais que neles atuam num vácuo conceitual. Dessa forma, a concepção do sujeito “movimentos sociais” (novo campo teórico) fica deslocada de uma correlação com a estrutura social, portanto se autoexplica. Agrava-se o fato de que encontram um discurso que reitera uma possível substituição da categoria de classe social, visto que essa já não dá conta de compreender os novos processos sociais.

<sup>104</sup> “O todo latino-americano é muito mais do que o conhecimento, ainda que exaustivo, da somatória das partes. A ausência de uma teorização global segue afetando também a reflexão e a visão dos casos nacionais” (OSORIO, 1993, p. 45, tradução nossa).

<sup>105</sup> “[A] América Latina continua, em grande parte, uma área desconhecida para a sociologia latino-americana; na década de sessenta, pela ausência de estudos de caso e investigações mais numerosas sobre temas específicos; atualmente, pela ausência de marcos teóricos de interpretação que levem em conta as mudanças econômicas, políticas, sociais e culturais ocorridas na região nas últimas décadas, assim como, sua nova inserção no mercado mundial” (OSORIO, 1993, p. 45, tradução nossa).

É nesse momento que é possível perceber como algumas discussões encontraram solo fértil para se alastrar, tanto no campo teórico/acadêmico, quanto no campo das políticas públicas. A dimensão que toma a família como sujeito nesses espaços, por exemplo, ou mesmo de como o discurso sobre o capital social encontra legitimidade, como forma de gerar oportunidades para as transformações necessárias na vida dos sujeitos, pois refutam a dimensão de classe social e instalam o terreno da cooperação entre os sujeitos.

Marini (1992) apontou, no início dos anos 1990, a crise teórica pela qual passavam as ciências sociais na América Latina. Para Marini (1992, p. 67), ao se referir ao período anterior, “as ciências sociais experimentaram um auge sem precedentes na América Latina, que se manifestou na produção de um sem-número de obras significativas, no campo da literatura econômica, sociológica e política”. Para ele, tal marco se deve, em parte, pelas condições da vida política na região, abalada pelos golpes militares e pela expansão econômica que ela atravessava, mobilizando recursos para as universidades e centros de pesquisa, proporcionando congressos, seminários e eventos em que se debatiam essas ideias e travavam-se os debates.

É certo que a repressão política e intelectual que assolou a produção teórica crítica durante as ditaduras militares e exilou grande parte dos teóricos críticos do sistema teve reflexos significativos para as ciências sociais. Ainda mais que, ao mesmo passo em que muitos desses teóricos eram calados, criava-se um largo espaço para a difusão de produções teóricas que se ocupavam das transformações provocadas pela reação à crise geral capitalista dos anos 1970, pelas vias institucionais, principalmente aquelas que buscavam compreender esse movimento e legitimá-lo do ponto de vista ideológico.

Esse momento é um marco para o aprofundamento da decadência ideológica, pois dentro das tentativas formais de compreender o que se gerava, a recusa às teorias sociais, como forma de explicação da realidade, faz ascender um conjunto de explicações que valorizam outras esferas da sociabilidade e recusam as categorias centrais de explicação, como classe, totalidade e historicidade. Já foram destacadas, acima, alguns traços da expressão ideológica da crise capitalista dos anos 1970.

Retomando as considerações sobre a produção teórica de Marini (1992), ao referir-se aos anos 1990, assinala que nessa década encontra-se a pobreza teórica e o formalismo acadêmico que marcou a reflexão científica sobre a nossa realidade. O autor define a situação da construção teórica das ciências sociais, naquele período, como uma *subordinação* do pensamento aos padrões norte-americanos e europeus, reflexos da estagnação econômica e da desagregação social que a década de 1980 representou para a América Latina.

Certamente, os reflexos desse cenário colaboraram sobremaneira para a incorporação de produções e de categorias teóricas. Se no campo do desenvolvimento econômico criou-se o ambiente para difusão das reformas estruturais e necessárias à reestruturação do capitalismo, no campo da ideologia é o cenário para a difusão da proposta neoliberal de desqualificação do Estado e de suas consequências para as políticas sociais e a proteção social.

A incorporação das categorias alvo deste estudo demarca-se no solo histórico e na produção de conhecimento das ciências sociais. É esse o cenário da América Latina para a sua aparição e incorporação: a renovação das ciências sociais por um lado, dado o cenário exposto nesse item; por outro lado, o alcance, no campo social, do cenário econômico dos anos 1990, parte da intenção teórica e cultural de universalizar uma determinada forma societária, um caminho único de desenvolvimento (centrada no capitalismo com democracia – aquela democracia com conteúdo funcional a ordem do capital).

Ainda sobre a construção de uma teoria com base em nosso solo, e, além disso, diante da tarefa de explicar a realidade e construir uma proteção social ao povo latino-americano, cujas raízes históricas e estruturais são próprias, demonstram a relevância e a necessidade deste estudo. Para Osorio (2009):

La ausencia de teoría se suple con el traslado mecánico de algún modelo de desarrollo construido a partir de la experiencia de uno o varios países centrales y/o algunos “emergentes”, y a partir de ahí se constatan las “desviaciones”, las “distorsiones” o las “insuficiencias” respecto de dicho modelo. Todo se reduce a encuadrar la realidad en el modelo propuesto. Pero como la realidad se comporta de acuerdo con otras lógicas, mal para la realidad, pues el modelo – generalmente acompañado de más o menos sofisticadas fórmulas – está construido de modo lógico y racional (OSORIO, 2009, p. 143)<sup>106</sup>.

A produção teórica latino-americana necessita romper com os marcos postos a partir dos anos 1980, em que os golpes militares tiveram função determinante. Necessita-se retomar as tentativas de buscar modelos explicativos que expressem a especial realidade latino-americana, conforme apresenta Osorio (2009) ao tratar da importância histórica da produção sobre a dependência.

A partir de la propuesta teórica formulada por Marini en Dd [Dialética da Dependência], que gira en torno a la noción de superexplotación del trabajo, la explicación del desarrollo histórico que ha dado vida a la forma particular de reproducción del capital que prevalece en el capitalismo dependiente

<sup>106</sup> “A ausência de teoria é suprida com o movimento mecânico de um modelo de desenvolvimento construído a partir da experiência de um ou de vários países centrais e/ou alguns “emergentes”, e a partir daí se constata os “desvios”, as “distorções” ou as “insuficiências” em relação a tal modelo. Tudo se resume em enquadrar a realidade no modelo proposto. Mas como a realidade se comporta de acordo com outras lógicas, ruim para a realidade porque o modelo – geralmente acompanhada de fórmulas mais ou menos sofisticadas – é construído de forma lógica e racional” (OSORIO, 2009, p. 143, tradução nossa).

alcanza un nivel de integración que no logran otros esquemas interpretativos y nos permite comprender sus movimientos y periodos a la luz de las tendencias presentes en el sistema mundial capitalista [...]. Las propuestas teóricas y metodológicas de Dd caminan a contracorriente de la situación de desarme teórico y la de especialización fragmentaria que prevalece en escuelas, facultades y centros de investigación económica y de ciencias sociales en general, agudizada por el auge de las vertientes neoclásicas, neoestructurales y posmodernas. Su radicalismo no es sino la reconstrucción, en el plano del conocimiento, de una realidad porfiadamente radical (OSORIO, 2009, p. 143-144)<sup>107</sup>.

É, portanto, nas propostas teóricas e metodológicas desencadeadas pela Dialética da Dependência que se deve buscar os esquemas teóricos para explicar as múltiplas e complexas expressões que a realidade latino-americana possui, considerando, entretanto, o necessário radicalismo que deve portar e o compromisso com a transformação social e a construção de um pensamento que signifique mais do que justificar o existente.

Finalmente, a partir das análises aqui colocadas, busca-se estabelecer um nexo teórico que vincula as fórmulas colocadas nos documentos analisados que prevalecem, ainda, em pleno século XXI, e remetem a determinada concepção de desenvolvimento e democracia, expressão teórica desencadeada nos anos 1980 pelas ciências sociais latino-americanas e respaldadas com o aporte teórico externo, conforme trabalhado no capítulo quatro, a partir de Amartya Sen, Robert Putnam, Anthony Giddens e Ulrich Beck.

A expressão material dessas categorias, conforme fora apresentado nos capítulos três e quatro, são a expressão das concepções econômico-sociais e ideológicas que foram absorvidas pelas ciências sociais no período, principalmente pelas legislações que materializam o direito à assistência social e a proteção social correspondente nos países estudados. O nosso solo concreto se expressa pelo agrupamento teórico transportado de fora.

## **5.2 As Categorias da Política de Assistência Social localizadas em seu projeto ídeoteórico: crítica à política social centrada no combate à pobreza**

---

<sup>107</sup> “A partir da proposta teórica formulada por Marini em Dd [Dialética da Dependência], que gira em torno da noção de superexploração do trabalho, a explicação do desenvolvimento histórico que tem dado vida à forma particular de reprodução do capital que prevalece no capitalismo dependente atinge um nível de integração que não conseguem outros esquemas interpretativos e nos permite compreender seus movimentos e períodos à luz das tendências presentes no sistema capitalista mundial [...]. As propostas teóricas e metodológicas Dd caminham na contracorrente da situação de desarme teórico e da especialização fragmentária que prevalece nas escolas, facultades e centros de pesquisa econômica e de ciências sociais em geral, agravada pelo auge das vertentes neoclássicas, neoestruturais e pós-modernas. Seu radicalismo não é senão a reconstrução, no plano do conhecimento, de uma realidade teimosamente radical” (OSORIO, 2009, p. 143-144, tradução nossa).

A reestruturação do capital, em âmbito internacional, passa a requisitar um suporte político e ideológico, e este suporte aparece na forma do projeto neoliberal. A crise capitalista dos anos 1970 requisitava um projeto de restauração da supremacia burguesa, que encontrou no fim do chamado socialismo real do leste europeu, na queda do muro de Berlim, suas efetivas chances de se afirmar definitivamente. Era a consequência definitiva do fracasso do socialismo e a afirmação decisiva da saída encontrada pelo capital. No âmbito das ciências sociais e da legitimidade ídeo-teórica, as formulações que refutavam a modernidade e anunciavam um novo paradigma teórico fizeram coro a esse projeto, conforme abordado no capítulo anterior.

O neoliberalismo, enquanto projeto político e econômico, surge como uma alternativa às concepções socialista e social-democrata, de influência keynesiana. Surgido no início do século XX, suas concepções e análises concretizaram-se efetivamente, no âmbito da política e da economia, ou sob a efetivação do Estado, a partir da crise do modelo keynesiano de economia no início dos anos 1970, que se caracterizou pela queda do crescimento econômico, baixa nos investimentos do setor produtivo e endividamento externo dos países.

Marini (1992) considera que foi a crise econômica, de 1981 a 1983, que atravessou os países o fator importante para o alastramento do neoliberalismo na América Latina, o qual já estava instalado em sua mais importante base de atuação, com o golpe militar contra o governo de Salvador Allende no Chile e com a crise teórica dentro da esquerda que isso proporcionou. Considerando a luta ideológica que se instalou durante os anos 1970, entre os intelectuais de esquerda<sup>108</sup>, “o pensamento social latino-americano não conseguiu retomar a elaboração crítica e original que vinha realizando, o que tornou difícil a formulação de uma alternativa de esquerda às pressões exercidas contra os povos da região” (MARINI, 1992, p. 99).

Para Marini (1992), na América Latina o neoliberalismo se concretizou com a imposição dos interesses imperialistas diante da reconfiguração econômica que o continente é levado a realizar, considerando os ajustes da economia em âmbito internacional. No entanto, é

---

<sup>108</sup> Para Marini (1992) a derrota da Unidade Popular no Chile colocou a intelectualidade latino-americana de esquerda em crise e ocasionou impactos negativos a afirmação da teoria da dependência. A partir de meados da década de 1970 começa a se propagar outros estudos que constituiriam a chamada corrente endogenista, que tinha como questão central de sua análise a prioridade do desenvolvimento do capitalismo latino-americano deixando de lado a questão do imperialismo, que, para os dependentistas, é inseparável da análise sobre a constituição da economia capitalista dependente. Ainda, se desenvolve durante esse período outra corrente de pensamento que carrega a ideologia da burguesia industrial latino-americana que conquistou certo apoio da corrente endogenista, os neodesenvolvimentista. Uma descrição mais minuciosa sobre esse processo está em Marini (1992, p. 91 a 102).

claro, não é só isso: as burguesias locais também possuem seus interesses e veem essa oportunidade como forma de prevalecê-los nos contextos internos.

Em termos gerais, é a partir da tentativa de se construir uma alternativa capitalista ao quadro da crise dos anos 1970 que um conjunto de medidas passa a ser estruturada com finalidade de recuperar e estabilizar as economias nacionais e retomar o desenvolvimento em escala mundial. Entretanto, as medidas para o combate à crise se diferenciam entre os países, a depender da “inserção internacional de suas economias e pelos particulares desenvolvimentos históricos, que determinam respostas sociais e políticas específicas” (SOARES, 2002, p. 11).

De acordo com a autora, essa crise global de um determinado modelo social de acumulação dá lugar a outro modelo de acumulação, denominado de neoliberal. O que a autora define como novo modelo social de acumulação não possui concepções apenas de natureza econômica, mas, sim, de uma redefinição político-institucional que afeta, inclusive, as relações sociais. É nesse modelo, segundo a autora, que adquire centralidade uma nova categoria classificatória, que são os pobres, que passam a ser “alvo das políticas focalizadas de assistência, mantendo sua condição de “pobre” por uma lógica coerente com o individualismo que dá sustentação ideológica a esse modelo de acumulação” (SOARES, 2002, p. 13).

Esse modelo atinge não somente a esfera da economia, mas também a esfera de garantias sociais do Estado, implicando retrocessos no campo dos direitos sociais e trabalhistas e na forma com que as políticas sociais são operacionalizadas para um público cada vez mais focalizado. Logo, com alvo na pobreza. Essas medidas tomam distintas dimensões quando se pensa no pressuposto de que se aplicam de forma diferente nos distintos países, principalmente na América Latina, cujas medidas de ajuste tomam o enfoque de *ajuste estrutural*.

Na América Latina, os efeitos devastadores da crise financeira e a explosão da crise da dívida externa nos anos 80 levam a um reforço do modelo que vinha sendo aplicado em alguns países desde meados da década anterior pelo Banco Mundial, o FMI e o governo dos EUA, no chamado “Consenso de Washington” (SOARES, 2002, p. 14).

Para a América Latina, as mudanças passavam pela esfera econômica de forma a constituir economias mais liberalizantes, com foco no mercado, nas quais caberia a diminuição do déficit fiscal para redução do gasto público, na aplicação de uma política monetária mais restritiva, no combate à inflação, com taxa de juros e de câmbio mais atrativa ao emprego de capitais estrangeiros. Outras medidas que faziam parte desse modelo era dar

centralidade às exportações como vetor importante ao crescimento, baixar restrições estatais para potencializar o mercado, investir em capital privado e diminuir a presença do Estado na economia. Em suma, direcionava-se para a “desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado” (SOARES, 2002, p. 16), ou seja, as chamadas reformas estruturais de cunho neoliberal.

Durante a década de 1980, o neoliberalismo se consolida como o projeto ideológico da burguesia latino-americana, e a crise teórica dentro das ciências sociais, conforme exposto anteriormente, colaborou para tal concretização, visto que o pensamento crítico não alcançou a força necessária para uma disputa ideológica concreta.

Para a definição das necessárias transformações no âmbito do desenvolvimento econômico, alicerçado na concepção político-ideológica do neoliberalismo, é organizado no final dos anos 1980 o Consenso de Washington, que apresenta diretrizes em relação às estratégias de desenvolvimento e políticas macroeconômicas. O Consenso de Washington se assenta em pilares neoliberais fundamentais: liberalização e desregulamentação, convergindo com interesses dos países dominantes no quadro econômico mundial, como os Estados Unidos e os principais países desenvolvidos, bem como pelos organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial etc.), dado que esses pilares do neoliberalismo criam oportunidades de negócios em escala global (GONÇALVES, 2012).

Não é sem reorganização dentro do próprio pensamento dominante, entretanto. Para Castelo (2013a), a crise do neoliberalismo aportou na América Latina ainda no final dos anos 1990 e chegou a abalar a supremacia burguesa. Para ele, foi essa crise que propiciou a abertura de possibilidades para as classes subalternas e marginalizadas, que passam a disputar seu projeto político com outras correntes dentro das economias dependentes e periféricas. Dentre os projetos em disputa, a partir do final do século XX, estão: o socialismo do século XXI, o social-liberalismo, a contrarrevolução e o novo desenvolvimentismo.

As medidas elaboradas pelo Consenso de Washington acabam, no final dos anos 1990, por sofrer críticas diante do que o pensamento econômico anglo-saxão chamou de insuficientes para o desenvolvimento econômico e social. Para esse grupo, as diretrizes do Consenso de Washington eram equivocadas e incompletas, demonstrando a necessidade de reformas de segunda geração para o bom andamento do sistema. É a partir dessa necessidade que surge, segundo Gonçalves (2012), o chamado Pós-Consenso de Washington (também conhecido como Consenso de Washington Ampliado), que coloca ênfase nas reformas institucionais.

Identificado com o novo desenvolvimentismo, o chamado Pós-Consenso de Washington promove e se ancora numa visão de Estado dominador e autônomo, que atua na defesa dos interesses coletivos, complementa o mercado e promove o bem-estar social. Esse Estado reconhece a necessidade de políticas para redução das desigualdades. Porém, não faz referência a reformas estruturais, como a reforma tributária ou mesmo medidas que afetam a distribuição de riqueza. A ênfase nesse novo período é a reforma das reformas, ou uma segunda geração de reformas, em que, “após a privatização, cabe a regulação dos monopólios; após a liberalização financeira, cabe a regulação dos bancos; após a liberalização dos fluxos financeiros internacionais, cabe a abertura prudente da conta de capital” (GONÇALVES, 2012, p. 661). A partir dessas considerações, pode-se compreender melhor as nuances de categorias utilizadas nos documentos dos organismos internacionais de acordo com os anos de publicação, entretanto sem modificar substancialmente o projeto a que se destinavam.

A essa revisão das orientações centrais do projeto neoliberal, Castelo (2012a) denomina de social-liberalismo, que trata de “uma tentativa político-ideológica das classes dominantes de dar respostas às múltiplas tensões derivadas do acirramento das expressões da “questão social” e da luta política da classe trabalhadora” (CASTELO, 2012a, p. 47). O autor defende que é a partir de uma retomada da preocupação com a questão social, pelas classes dominantes, que se expressam as principais teses em torno do que ele chama de “socialismo burguês”. São exemplos: a de Anthony Giddens e sua formulação sobre a Terceira Via; a de Alan Touraine e sua formulação sobre a Via 2½; a de John Williamson e a tese sobre o pós-Consenso de Washington, em que Gonçalves (2012), já mencionado, desenvolve suas análises; com Amartya Sen e a tese sobre o desenvolvimento humano; Pierre Rosanvallon e a “nova questão social” e, ainda, com Joseph Stiglitz com as informações assimétricas e falhas de mercado. Essas teses sistematizam as tentativas de incluir a questão social na discussão sobre o desenvolvimento, estabelecendo a chave que identifica o social-liberalismo: crescimento econômico com desenvolvimento social no sentido de aprimorar o modelo, sem questionar sua essência.

Os aspectos principais dessa reorganização do projeto neoliberal, segundo Castelo (2013a), passa pela retomada dos lucros dos grandes monopólios capitalistas, agora sob a via do novo imperialismo, primando pela financeirização da economia, cuja reestruturação produtiva reflete sobre a precarização do mundo do trabalho, aumentando as taxas de exploração da força de trabalho. Em relação à atuação do Estado social-liberal, este atua de forma ativa somente nas expressões mais nefastas da “questão social”, expressas na pobreza extrema. Nessa fase, “as classes dominantes globais pretenderam dotar o neoliberalismo de

uma agenda social, buscando dar uma face humana ao desenvolvimento e à “globalização” para reduzir as tensões sociais e políticas” (CASTELO, 2013a, p. 4).

É sob a ideologia do neoliberalismo e do social-liberalismo, portanto, que se pode referenciar as categorias destacadas nesta pesquisa e apresentadas nos capítulos três e quatro. A partir da compreensão sobre a miséria ideológica que se estabelece nas ciências sociais e, especialmente, na economia política, conforme referenciado por Castelo (2012a), podem-se analisar as categorias deste estudo.

O maior destaque dado às categorias dos documentos dos organismos internacionais utilizados para esta pesquisa, e a forma com que elas se inserem nas legislações específicas dos países estudados se expressa pela inserção de duas categorias centrais, que são a **pobreza** e o **desenvolvimento**. Conforme sistematizado no quadro 6 (página 118), dos sete documentos utilizados na pesquisa, em três deles aparece como central as duas categorias. Nos outros quatro documentos, pelo menos uma delas aparece de forma central.

### *5.2.1 Crítica à centralidade do combate à pobreza nas categorias da Política de Assistência Social*

A centralidade de tais categorias não expressa qualquer surpresa, visto que ambas são centrais no projeto que esses organismos multilaterais imprimem para a América Latina, desde os anos 1980. Conforme referenciado no capítulo quatro, desde o conhecido relatório sobre o desenvolvimento do Banco Mundial que tratou com centralidade do tema da pobreza mundial, especialmente para os países em desenvolvimento, a categoria pobreza não deixou de ter centralidade na discussão sobre as políticas sociais e a proteção social na América Latina. O tema já era tratado anteriormente a esse documento, mas o que foi referenciado é a legitimidade que adquiriu para tratar a desigualdade social, resultado da relação capital versus trabalho, que já era tratada por muitos autores, mas que passou a ser central nos desenhos sobre a proteção social, especialmente para os chamados “programas de combate à pobreza”.

A utilização das categorias deste estudo precisa ultrapassar a linha que vincula as análises baseadas na realidade social dos países desenvolvidos, visto que seus significados não retratam a realidade social latino-americana. Em análises sobre a utilização da categoria de exclusão social que ganhou visibilidade nos anos 1990, um debate com os escritos de Serge Paugan e Robert Castel explicitou as bases sobre as quais os autores desenvolveram suas teorias da desqualificação social e da desfiliação social, respectivamente. Ambos os autores debatiam o conceito de exclusão social e sugeriam a troca do referido termo por outras

categorias mais conectadas com a complexidade dos processos que envolviam a realidade social dos países desenvolvidos. Ao dialogar com esses autores, Silva (2010) estabelece que a estrutural diferença entre a realidade brasileira e a dos países desenvolvidos não possibilita o uso dessa categoria para as análises sobre a nossa realidade. Aqui, a grande maioria da população nunca teve inserção no mercado de trabalho formal, tampouco “participou da sociabilidade ordinária”. Portanto, “não ser incluído é uma condição estrutural que tem marcado gerações após gerações” (SILVA, 2010, p. 157). Utilizar-se da categoria de exclusão social mostra-se incoerente, tendo em vista que nunca foram alcançados padrões de proteção social para sermos, mais tarde, excluídos deles. Refutando a categoria exclusão social para tratar da realidade social brasileira, Silva (2010) propõe o uso da categoria pobreza para se debruçar na análise das políticas públicas. Isto é, não qualquer conceito de pobreza, mas sim aquele que a localiza estruturalmente a partir da relação capital versus trabalho.

Antes de problematizar melhor o uso da categoria da pobreza, retoma-se o uso das categorias de vulnerabilidade e risco social, matricialidade sociofamiliar e capital social, que, inicialmente, motivaram a realização deste estudo, associadas, agora, com as categorias de desenvolvimento de capacidades e geração de oportunidades, que se sobressaíram ao analisar os documentos desta pesquisa. Na mesma intencionalidade de Silva (2010), ao se referir sobre as impossibilidades de a categoria exclusão social explicar a realidade brasileira, argumenta-se que as categorias elencadas neste estudo também não possibilitam a explicação da realidade latino-americana, a não ser com o intuito de disfarçar e ocultar os elos estruturais que expressam a condição social de nossos povos.

Inicialmente, em relação à categoria de vulnerabilidade e risco social, apresenta-se sua formulação a partir de Ulrich Beck (2010) na sociedade de riscos e de modernidade reflexiva, em que as catástrofes históricas que geravam sofrimento, miséria e violência passaram de um cenário em que atingiam somente “os outros — judeus, negros, mulheres, refugiados, dissidentes, comunistas etc” — para agora nos incluir, suprimindo “todas as zonas de proteção e todas as diferenciações da modernidade” (idem, p. 07). Nessa formulação teórica, a própria dinâmica civilizatória, em sua fase de avanço industrial, distribui riqueza ao mesmo passo que distribui riscos, inerentes ao atual estágio do processo civilizatório. Para o autor, a partir dos riscos em torno do desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, da radioatividade que causa impactos não mensuráveis no ar, água e nos alimentos, por exemplo, causam danos irreversíveis e operam por apresentar situações sociais de ameaça, mesmo que os riscos possam ser contornáveis pelo capitalismo e viraram, em si, fatores de geração de lucros. Desdobrando essa lógica, os riscos não são como as riquezas que podem ser possuídas, pois

os riscos são atribuídos e somos todos afetados. Finalmente, os riscos sociais passam a ter um conteúdo político explosivo, em que “sua prevenção e seu manejo podem acabar envolvendo uma reorganização do poder e da responsabilidade” (idem, p. 28).

Em um breve diálogo com Beck (2010), mostra-se necessário precisar alguns eventos. Primeiramente, fica claro que o autor está claramente localizado em sua análise sobre a atual sociabilidade, ou a modernidade reflexiva. Falando de um lugar em que o sofrimento, a miséria e a violência não o atingia, que era direcionada aos assim chamados de “outros”, ele desenvolve sua teorização sobre a sociedade de risco, em que uma de suas disposições é a geração de riscos sociais que, segundo ele, possui alto poder político incendiário. Não cabe às sociedades latino-americanas tais desdobramentos. Os povos daqui, historicamente, sofreram os “riscos” do desenvolvimento das forças produtivas e do processo de acumulação capitalista, causando o aprofundamento da desigualdade e da pobreza. Os sugeridos impactos no ar, água e nos alimentos possuem outra dimensão aqui, agravadas pela função que tais países exercem no desenvolvimento capitalista mundial. Ainda sobre a lógica que desencadeia a sociedade de riscos, quando recorre-se à história de nossos países, conforme referenciado no capítulo dois, na história política das nações latino-americanas, mais precisamente aquelas desta pesquisa, o sofrimento, a violência e a miséria só puderam ser enfrentados, em muitos momentos, a partir da luta política explosiva. Portanto, essa sociedade de risco não expressa nossa condição dos últimos anos, expressa, sim, nossas condições desde a inserção no mercado capitalista mundial, ou mesmo desde seus tempos de colônias.

Logo, os “riscos” não são novos. Aliás, muito mais do que os acometimentos da nossa população são as condições estruturais a que são submetidas historicamente. A condição de subalternidade está atrelada à própria estrutura da composição de classes latino-americanas. Com isso, a pobreza é mais do que a exposição permanente ao risco, agravada pelo desemprego ou a exposição, de maneira individualizada, a um destino pessoal e individual em que “a unidade referencial, atingida pelo raio do desemprego e da pobreza, já não é o grupo, a classe ou a camada social, mas o *indivíduo de mercado* em suas circunstâncias específicas” (BECK, 2010, p. 134).

Não se alçou a sociedade em que a exposição aos possíveis “riscos” sociais sejam apenas o desemprego e que a pobreza se expressa como algo particular e individual, não mais enquanto identidade coletiva, conforme reclama o autor. A atual condição social é, sim, fruto do desdobramento de nossa formação social, em que o emprego ou a condição de trabalhador assalariado carrega um determinante histórico que faz parte da constituição própria das nações latino-americanas, que é a superexploração do trabalho.

Nesse sentido, seu desdobramento para a estruturação de uma proteção social que se baseia na exposição de riscos ou situações de vulnerabilidade mostra-se, no mínimo, completamente desvinculada da real condição da população ou, para ser mais preciso, não responde à nossa realidade. Sua utilização acaba reiterando uma permanente situação de “pretensão a algo que não pode ser”, pois a suposta prevenção da vulnerabilidade e do risco social é uma permanente ocultação do permanente e histórico “risco social” do qual nunca saiu.

Nesse sentido é que se percebe uma especial congruência de concepções ao aglutinar, nas propostas de proteção socioassistencial e no discurso que se almeja consolidar, as percepções sobre vulnerabilidade e risco social com as de capital social. O termo introduzido nas ciências sociais por James Coleman, nos anos 1980, referia-se à capacidade das pessoas em trabalhar em grupo, especialmente. Ou seja, empregado para caracterizar a cooperação entre pessoas para alcançar determinados objetivos comuns.

Robison, Siles e Schmid (2003), em texto de uma extensa publicação da Cepal sobre o capital social e a redução da pobreza na América Latina e Caribe, analisaram essa relação que deu nome à referida compilação. Para eles, há duas razões para essa relação: a primeira se refere ao recurso importante que o capital social representa e que, sem bem administrado, pode atuar reduzindo a pobreza; em segundo lugar, porque o capital social contribui para o bem-estar socioemocional de um país, que juntamente com o bem-estar físico referem-se ao conhecimento de si mesmo e à autoestima, dois importantes atributos para a redução da pobreza.

Los bienes socioemocionales son emociones que se expresan entre personas que muestran aprobación, manifiestan interés o brindan información que aumenta el propio conocimiento y la autoestima. Dado que los bienes socioemocionales satisfacen la necesidad fundamental de conocimiento de sí mismo y autoestima del ser humano, son valorados en el intercambio y algunas veces pueden ser canjeados por bienes y servicios materiales. El intercambio de bienes socioemocionales constituye el medio primario de inversión en capital social (ROBISON; SILES; SCHMID, 2003, p. 67)<sup>109</sup>.

Na linha de atuação dos demais textos dessa publicação da Cepal, os autores defendem que o capital social seja um novo paradigma para o desenvolvimento e para a redução da pobreza na América Latina e Caribe, contrapondo-se ao que os autores chamam de modelo

---

<sup>109</sup> “Os bens socioemocionais são emoções que são expressas entre pessoas que mostram aprovação, manifestam interesse ou fornecem informações que aumentam o autoconhecimento e a autoestima. Dado que os bens socioemocionais satisfazem a necessidade fundamental de autoconhecimento e autoestima do ser humano, eles são valorizados na troca e, às vezes, podem ser trocados por bens e serviços materiais. A troca de bens sócio-emocionais constitui o meio primário de investimento em capital social” (ROBISON; SILES; SCHMID, 2003, p. 67, tradução nossa).

tradicional, que não conseguiu eliminar o problema persistente da pobreza. Esse modelo tradicional parte do pressuposto de que o desenvolvimento é promovido pelas oportunidades em especializar e realizar trocas pessoais. Tal concepção é derivada da concepção de Adam Smith, em que a especialização produtiva incrementa a produtividade individual, aperfeiçoando, a partir da prática repetitiva, determinadas habilidades. Nesse processo, ao especializar-se, as pessoas deixam de produzir alguns bens e serviços que, segundo os autores, são fundamentais para seu bem-estar. Para obter esses bens e serviços que não produzem, passam a se relacionar com as outras, mediadas por instituições que intermedeiam tais trocas.

Adicionalmente, para os autores, no modelo tradicional as oportunidades têm donos e, portanto, ao considerar os pobres, há pouco para eles trocarem, o que incorrerá em que eles continuem pobres. Finalmente, os autores vão mais longe ao afirmar que a transferência de propriedade depende essencialmente do capital social, visto que os ricos só abrirão mão de seus privilégios e poderão fazer trocas de bens e serviços com os pobres quando entenderem que esses pobres são pessoas valiosas e não meros objetos passíveis de manipulação. “Si a los ricos les importan los pobres, sienten realmente un mayor bienestar cuando ceden a los pobres algunos derechos de propiedad” (ROBISON; SILES; SCHMID, 2003, p. 87)<sup>110</sup>.

En el paradigma del capital social se predice que, en ausencia de instituciones formales y de una sociedad conectada en general entre sí, el capital social sustituirá a otras formas de capital. En esos casos, el capital social de una persona no solamente proporciona bienes socioemocionales, sino que además es el recurso que facilita el intercambio y la supervivencia económica. Por supuesto, el capital social que se utiliza para la mayoría de los fines económicos no resulta tan eficiente como el dinero, pero puede ser usado como un sustituto parcial. [...] En el paradigma se sugiere que la ausencia de capital social en redes ricas en recursos puede generar términos y niveles de intercambio desfavorables para los pobres, y limitar su capacidad de aprovechar las nuevas oportunidades económicas. Además, en ausencia de capital social, lo más probable es que los propietarios actuales del capital físico y las oportunidades no los compartan con los pobres (ROBISON; SILES; SCHMID, 2003, p. 90-91)<sup>111</sup>.

Trata-se, portanto, nesse paradigma sugerido pelos autores, de estabelecer uma rede de relações em que pobres e ricos intercambiem bens e serviços, inclusive as oportunidades, o

<sup>110</sup> “ Se os ricos se importam com os pobres, sentem realmente um maior bem-estar quando cedem aos pobres alguns direitos de propriedade” (ROBISON; SILES; SCHMID, 2003, p. 87, tradução nossa).

<sup>111</sup> “No paradigma de capital social prevê-se que na ausência de instituições formais e de uma sociedade conectada entre si, o capital social vai substituir outras formas de capital. Nesses casos, o capital social de uma pessoa não somente fornece bens socioemocionais, mas também é um recurso que facilita a troca e a sobrevivência econômica. Claro que o capital social que é usado para a maioria dos fins econômicos não é tão eficiente quanto o dinheiro, mas pode ser utilizado como um substituto parcial. [...] No paradigma se sugere que a ausência de capital social em redes ricas em recursos pode gerar termos e níveis de troca desfavoráveis para os pobres, e limitar sua capacidade de aproveitar as novas oportunidades econômicas. Além disso, na ausência de capital social, o mais provável é que os atuais proprietários de capital físico e das oportunidades não as compartilhem com os pobres” (ROBISON; SILES; SCHMID, 2003, p. 90-91, tradução nossa).

que colabora para o fortalecimento do capital social e contribui para melhoria de vida dos pobres e, ainda, para a distribuição de renda, uma das causas da desigualdade na distribuição do capital social. Mais ainda, como visto nessa proposta de capital social para a redução da pobreza, os bens emocionais, íntima relação com autoestima e conhecimento de si mesmo, também são relevantes na construção da proposta.

Recorreu-se aos autores para complementar a concepção de capital social que foi abordado neste estudo, a partir de Putnam (2006), que abordou o capital social a partir da experiência da Itália, mas que possui estreita aproximação com a concepção já apresentada. O acúmulo de capital social, também para Putnam (2006), constitui-se como um bem público, contrário ao do capital tradicional, que é um bem privado e se expressa pela confiança, normas e cadeias de relações sociais.

As expectativas empregadas na valorização e no desenvolvimento do capital social para a América Latina parece-nos, visivelmente, uma triste pretensão de homogeneizar a clara distinção entre ricos e pobres, mas, principalmente, entre classes sociais estruturalmente distintas. Sem tocar em qualquer ponto estruturante da sociedade de classes, a proposta de capital social abordada tanto pelos autores que querem introduzir o paradigma do capital social para a América Latina e Caribe, quanto por Putnam (2006), cujas pretensões eram mais direcionadas (as de compreender as relações sociais e com as instituições no país europeu), caminham para introduzir concepções mais afetivas e emocionais às relações. O detalhe é que toma outra proporção quando essa concepção é colocada como categoria central das estratégias de política social (especialmente aquelas marcadas pelo acesso majoritário da população mais pobre dos países).

Não se busca desumanizar as relações sociais, dado que acreditar que uma sociabilidade radicada nas mais autênticas concepções de igualdade e liberdade requerem, como matrizes centrais, a humanidade e a solidariedade em todas as relações sociais. Entretanto, ao indicar que a proteção socioassistencial vem balizada por tal concepção, acredita-se que desloca do necessário vínculo com a atenção às necessidades básicas, conforme já indicado em análises da vulnerabilidade e do risco social como matriz da elaboração de políticas socioassistenciais. Centrar as ações e estratégias de atendimento às populações das políticas e programas sociais nessa categoria não só desloca a função que a proteção social necessita ter nesses países, como também inculca de uma ideologia homogeneizante em que se busca a harmonia e a troca de bens e serviços (principalmente os não materiais) entre os ricos e pobres. Não é preciso reiterar o quadro de carências e

necessidades sociais históricas que as massas latino-americanas carregam e, portanto, da necessária proteção socioassistencial que as atenda efetivamente.

A partir desse conteúdo, fica clara a vinculação entre o capital social e família como referência das ações socioassistenciais. Nesse discurso, potencializar o capital social atinge as famílias, especialmente as pobres, que não possuem capacidade para sair de sua condição de pobreza. Nessa intersecção, localizou-se outra categoria determinante para a atual proteção social nos países estudados, particularmente no Brasil e Chile, com maior ênfase à matricialidade sociofamiliar.

Se as famílias pobres não conseguem se reproduzir sozinhas nessas sociedades, as políticas direcionadas aos pobres tratam de proporcionar um suporte que valoriza as relações familiares de apoio e proporciona uma trama ideológica que, justamente, colabora para manter a família de forma que seus indivíduos precisem se autocolaborar para manter condições de vida de seus membros. Ainda valendo-se dos autores utilizados nesta pesquisa, a hipótese de Ulrich Beck sobre o processo de individualização da sociedade modernizada é apropriada para reforçar um modelo social baseado na dependência do mercado para as condutas da vida, e que o Estado (via políticas sociais aos pobres) é utilizado para proporcionar ações que colaborem para garantir esse modelo. Todas as reflexões que se refiram aos novos arranjos familiares e que levem em consideração as mudanças na configuração tradicional de família servem para garantir uma transformação no padrão de família que aceita suas distintas composições, desde que possua um vínculo de ligação de solidariedade entre si. Além disso, também colaboram para combater o modelo tradicional de família, completamente alinhadas com as análises de Ulrich Beck (2010).

O modelo ou concepção de família a partir da sua dependência do mercado em todas as dimensões de conduta da vida, quando pensados para as sociedades latino-americanas, por exemplo, encontra, certamente, dificuldades de se desenvolver e se reproduzir, devido aos altos níveis de desigualdade social, pobreza e as condições estruturais de que a superexploração do trabalho e as múltiplas carências e privações não permitem a sobrevivência sem recorrer aos mínimos sociais ofertados pelo Estado.

Reiteram-se os frágeis vínculos que tal categoria, a da matricialidade sociofamiliar, reproduz no âmbito das estratégias de trabalho dentro da política social, especialmente dentro da política socioassistencial. Os efeitos são irrecuperáveis no âmbito da individualização e da psicologização dos problemas sociais, visto que reproduzem a culpabilização dos sujeitos por seu papel de responsável pela sua condição de pobreza, que é reflexo da sua incapacidade em lidar com os problemas, mistificando as contradições da sociedade burguesa, na qual a

condição de pobre se insere na complexa dinâmica da produção e reprodução do capital, longe de ser um problema pessoal, portanto. Não se recusa a importância da família como espaço privado das relações sociais, mas sua inserção no âmbito da política socioassistencial se caracteriza como um aspecto central da reprodução das diretrizes para a política social para a América Latina. Especificamente sobre a proteção social básica da política de assistência social no Brasil, mas que pode ser considerada nas análises sobre as políticas socioassistenciais que inserem a família como alvo e como diretriz de suas ações nos outros países estudados nesta pesquisa, Paiva, Carraro e Rocha (2014) analisam:

Reconhecer a importância da família como esfera privada das relações sociais, e, talvez por isso, matriz da proteção socioassistencial básica [no Brasil], não é pretexto para sua supervalorização, ou entificação, ou seja, sua pseudoafirmação como sujeito, vez que efetivamente isso é uma impossibilidade. Tal percurso equívoco, além de encobrir as contradições do processo de pauperização, tem submetido as famílias sujeitos de direitos da assistência social, a uma solitária e contraditória condição de protagonista social, cuja proteção de seus membros deve ser assegurada, sob auspícios dos serviços socioassistenciais. Mas não só proteção, sobretudo, cabe a esse fantasmático ente a tarefa de sair da pobreza (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2014, p. 41).

Constituir uma política pública ou um sistema de proteção social centrado em uma matriz que se refere, sobretudo, à regulação privada da vida social, o caráter público da proteção social enquanto um mecanismo do Estado, além de condenado à fragilidade, está condicionado explicitamente a um papel ideologizante sobre o papel das famílias, longe daquele que a insere no âmbito da atenção às necessidades sociais coletivas das massas. No mesmo estudo, as autoras problematizam a centralidade da família como matriz das políticas sociais:

A perene alquimia entre família e políticas sociais, existente nas sociedades capitalistas – sejam elas centrais ou periféricas – remete ao importante papel desempenhado pelo Estado e pela instituição familiar no jogo da acumulação de capital. Apesar da maioria das análises convergirem em aceitar, unilateralmente, a importância da família, em virtude da sua condição de provedora de afeto, socialização, cuidado e proteção, é fundamental referenciá-la, no cerne da sociedade burguesa, como espaço contraditório de reprodução das relações sociais tipicamente capitalistas, assim imprescindíveis para exercer a função de cuidado primário dos seus integrantes, mas totalmente inócuas como campo da política de assistência social, se a referenciarmos no âmbito do processo de universalização da seguridade social e do enfrentamento dos processos que geram pobreza e desigualdade social, vez que estão enraizados na esfera pública e política, pois, na luta de classes (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2014, p. 46-47).

Não tenhamos, pois, qualquer falsa expectativa com as possibilidades que tal matriz possa portar para a organização da proteção socioassistencial não somente no Brasil,

conforme estudo das autoras, como nos demais países, em que a matricialidade principal da proteção socioassistencial, mesmo que não explicitamente, esteja alicerçada na família. Mais do que isso, considerando que a indicação dos documentos oficiais dos organismos internacionais deve conter ações direcionadas às famílias pobres, com base no pressuposto da focalização, aprofundam-se ainda mais as poucas possibilidades de autonomia e atenção às necessidades sociais coletivas que podem portar e as muitas possibilidades de reprodução da pobreza enquanto incapacidade e problema individual, como quer fazer pensar alguns dos seus ideólogos.

Novamente, outra interseção se apresenta, pois se as ações devem ser direcionadas de forma especial às famílias pobres, ou seja, enquanto estratégia para atingir o tão propagado combate à pobreza, alia-se a matricialidade sociofamiliar ao combate à pobreza e retorna-se ao elo central da proposta e em sua categoria mais emblemática: a pobreza (considerando, sobretudo, seu “combate” ou a “alívio”).

Para Silva (2010), o tema da pobreza vem recebendo a preocupação tanto no campo teórico e conceitual como na área de intervenção social, dada sua persistência e alcance. Para a autora, no campo teórico e conceitual verificam-se distintas concepções que orientam os desenhos de políticas públicas. Entre elas, encontram-se as abordagens culturalistas que centralizam a explicação a partir de comportamentos e valores individuais e familiares em que o pobre é portador de uma cultura reprodutora de sua situação de pobreza. No entanto, segundo a autora, é o paradigma de inspiração liberal (e suas variações), aquele que mais se dedica a explicar e em utilizar tal conceito nas orientações para as políticas públicas nos mais diversos países. A partir dessa percepção, as políticas públicas, na forma de ações residuais ou marginais e compensatórias, são direcionadas ao alívio da situação de pobreza, especificamente para aqueles que não alcançaram no mercado a satisfação das suas necessidades econômicas e sociais. Finalmente, o que a autora acredita ser a melhor explicação para a pobreza é localizá-la nas determinações estruturais, com o apoio de categorias como de classes sociais, de exército industrial de reserva, de lumpemproletariado, de exploração e desigualdade como auxiliares para explicá-la na contemporaneidade.

É no paradigma de inspiração liberal (e suas variações) que se acredita estarem localizadas as explicações e justificativas sobre a categoria encontrada nos documentos desta pesquisa. Antes de explicitar o elo decisivo de identidade latino-americana da pobreza, pelo qual a proteção socioassistencial dentro do Estado necessita atender, a superexploração da força de trabalho, consolidam-se as discussões em torno das categorias a partir do pressuposto

ideológico que as carrega e as legitima e reproduz: o neoliberalismo e sua versão mais atual, o social-liberalismo.

Castelo (2012a), em análise sobre o social-liberalismo brasileiro e sua vinculação com as correntes ideológicas do neoliberalismo, aponta que as inflexões sofridas pela supremacia burguesa na era neoliberal, ao invés de enfrentar os problemas ocasionados pela questão social, tratou de sustentar o seu predomínio e seu poder sobre as estruturas da sociedade, apenas com breves modificações.

É no cenário da ofensiva mundial do pensamento conservador que os ideólogos nacionais do social-liberalismo constroem uma agenda política e teórica acerca da “questão social”. Suas ideias e opiniões buscam, acima de tudo, constituir-se como um sistema ideológico efetivamente prático nos embates políticos da sociedade brasileira, servindo como consciência teórica de determinados grupos e classes sociais. Vale destacar que a versão nacional do social-liberalismo pouco difere da formulada nas agências multilaterais de desenvolvimento, centros universitários e *think-tanks* internacionais. Pouco ou nada de original com densidade teórica foi acrescido pelos ideólogos brasileiros às versões originais do social-liberalismo, tal qual escreveram Amartya Sen, Anthony Giddens, Dani Rodrik, John Williamson e Joseph Stiglitz (CASTELO, 2012a, p. 52).

Mesmo a análise se referindo ao social-liberalismo do Brasil, as propostas dessa tradição teórica e política são aquelas que remetem ao social-liberalismo clássico, como equidade e eficiência e um conjunto de reformas direcionadas para as políticas sociais, em que suas ações e recursos devem ser focalizados em políticas de transferência de renda aos mais pobres. Dessa forma, reeditando as concepções clássicas do neoliberalismo, mas com cariz mais social, visto que as preocupações centram-se na distribuição de renda como a principal medida para o combate à pobreza. “Em suma, a conjugação de crescimento econômico com a promoção do desenvolvimento social, via equidade, seria o melhor remédio para os males do pauperismo” (CASTELO, 2012a, p. 58).

Para o autor (2012b), não há mudança de projeto da burguesia capitalista atual, ou seja, o projeto é o mesmo: “o receituário-ideal neoliberal e o social-liberalismo, vale ressaltar, não são dois projetos distintos” (idem, p. 315).

O social-liberalismo comporta, portanto, um duplo movimento: a decadência política e ideológica da social-democracia, esvaziada das suas lutas reformistas na construção de uma via democrático-institucional para o socialismo, e a incorporação de uma agenda social ao neoliberalismo. A resultante desses dois movimentos, aparentemente paradoxais entre si, converge em um sentido único: a formação de um novo senso comum, um consenso que ocupa o centro da política mundial e neutraliza as lutas mais radicais de combate às expressões da questão social (CASTELO, 2012b, p. 315).

O que se tem, partindo das considerações de Castelo (2012a, 2012b, 2013a e 2013b), é a perpetuação da supremacia burguesa com a perpetuação de seu aparato ídeo-político em que, pelo menos nas análises sobre o Brasil, demonstram que o projeto do neoliberalismo está longe de ser derrotado, visto que o social-liberalismo que se tem é a reedição dele. “O consenso social-liberal é resultado de uma disputa ideológica intensa na qual os setores dominantes usam recursos de toda sorte para impô-lo a seus adversários” (CASTELO, 2012a, p. 63). No entanto, em termos teóricos e políticos, as diretrizes postas para as políticas sociais, especialmente socioassistenciais e as legislações específicas sobre elas nos países pesquisados estão longe de ter possibilidades reais de superação (pela via institucional) do legado neoliberal e tendem a se reproduzir no contexto atual.

Conforme Castelo (2012b), o social-liberalismo é a decadência ideológica da social-democracia contemporânea. Considera-se, ademais, a partir das análises de Osorio (1994), que ele reitera a crise teórica das ciências sociais e da economia política, pois não consegue consolidar alternativas políticas e teóricas críticas e originais que enfrentem esse projeto e demonstre um projeto nacional que tenha a amplitude e grandeza para confrontá-lo.

O social-liberalismo é, em resumo, uma unidade eclética do receituário-ideal do neoliberalismo com a consciência crítica acríica da social-democracia contemporânea, que entrou irremediavelmente em mais uma etapa do seu antigo processo de decadência ideológica. [...] O social-liberalismo é avaliado não como uma conscientização humanista da burguesia, mas uma ideologia de manutenção da ordem capitalista que embasa uma série de intervenções políticas na questão social, como ações do voluntariado, da filantropia empresarial, da responsabilidade social, do terceiro setor, de desenvolvimento local e sustentável e de políticas sociais assistencialistas e fragmentadas, que não questionam as bases da acumulação capitalista, produtora de riqueza no topo e de miséria na base da hierarquia social (CASTELO, 2012b, p. 317).

O que é certo é a mistificação das reais causas da pobreza que o neoliberalismo e o social-liberalismo propagam. Em ambos, a pobreza não é atribuída à dinâmica própria da acumulação capitalista, agravada pela inserção subordinada dos países no mercado mundial, mas, sim, suas causas são atribuídas às falhas do mercado e à falta de acesso aos bens públicos e aquisições pelos pobres. Para eles, a solução não passa pela transformação da estrutura social, mas é uma questão de correção das práticas administrativas e burocráticas do Estado, ou seja, um problema solucionável com um choque de gestão (CASTELO, 2012a).

Segundo Mauriel (2010), a pobreza se destaca cada vez mais com centralidade no debate sobre as políticas sociais, mas que tal priorização, enquanto categoria para explicar a questão social, oculta o debate sobre a estrutura social e econômica, caracterizando-se por uma categoria utilizada de forma descontextualizada, des-historicizada, vinculada a um

discurso tecnocrático revestido por uma forma de vigilância moral, dado que localiza a questão social somente no tratamento ao sujeito “pobre”, despolitizando o debate do seu caráter político.

Contrapondo a ideia de que a pobreza possa ser uma questão de distribuição de renda, portanto, explicada pelo aspecto econômico da insuficiência da renda, explicação dada pelo social-liberalismo, é imprescindível demarcar que a questão social é mais ampla do que a concepção de pobreza definida por critérios econômicos. Sua explicação deve estar centrada nas desigualdades geradas pela relação capital versus trabalho, em que o trabalhador expropriado dos meios para produzir sua vida vende sua força de trabalho ao capital e perpetua a riqueza daquele e, no mesmo processo, a sua condição de trabalhador assalariado vendedor da força de trabalho.

A exploração da força de trabalho pelo capital, que gera a reprodução ampliada da desigualdade, está na raiz da questão social. Demarcada nesse debate, a pobreza só pode ser a soma de múltiplos fatores sociais, dentre eles: os políticos – as possibilidades de luta pela apropriação do excedente econômico e a capacidade de organização coletiva das classes nessa disputa; os econômicos – como os rendimentos provenientes da inserção produtiva; os culturais – a condição em que o trabalhador se insere na dinâmica social demarcada pela manutenção do *status quo* a partir de um arsenal político e ideológico que legitima as condições para a continuidade da acumulação capitalista (CASTELO, 2012a). O debate sobre a pobreza requer sua inserção nos marcos da questão social, por um lado, e no desobscurecimento de suas causas, por outro, a fim de que seu conteúdo teórico, político e ideológico não seja mistificado para perpetuar a ideologia dominante.

A pobreza incorre numa determinação que é crucial para desobscurecer seu significado. A categoria pobreza, utilizada como argumento de obstáculo ao desenvolvimento, possui significado correlato na mesma proposta ideológica que reitera o neoliberalismo ou social-liberalismo como projeto. Portanto, parte da trama ídeo-teórica que se propaga com maior ênfase desde os anos 1990.

Para contrapor essa proposta de explicação da condição social das massas latino-americanas, não há outra possibilidade senão aquela que considera nos marcos da dependência latino-americana a superexploração do trabalho que localiza tais condições de vida como fenômeno do capitalismo e mais ainda, como expressão das condições de vida do trabalhador nas economias dependentes. Há uma explicação teórica dentro da economia política e das ciências sociais que explica, em sua essência, esse fenômeno que parece ser — quando consideramos a abordagem teórica que fazem os documentos dos organismos

internacionais e os teóricos que a validam — uma categoria que expressa uma condição social a muito posta aos povos, e que a acumulação capitalista desumanizada a agravou. Portanto, humanizando o capitalismo, podem-se obter muitos ganhos no seu enfrentamento. As políticas sociais ancoradas em propostas que promovam a prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social, que recorram ao suporte protetivo das famílias ou que postulem o aumento do capital social de sua população não atingirão, por si, a força necessária para contrapor a característica essencial das massas latino-americanas, cuja realidade é a da superexploração da força de trabalho, especialmente na condição de que “são negadas ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho” (MARINI, 2005a, p. 156).

Nossa preocupação estava em elucidar, sob a perspectiva metodológica de um nível de abstração mais concreto, a análise sobre o sistema mundial capitalista e sua particularidade na formação econômico-social que gera o capitalista na América Latina<sup>112</sup>. O que se busca aqui, ao apresentar essa perspectiva teórica e metodológica de análise, é contribuir para analisar as categorias da política de assistência social a partir de pressupostos estruturais, que dá maior solidez à crítica ídeo-teórica de tais categorias. Se as categorias expressam o concreto-síntese, ou seja, existem materialmente na realidade, permitem também, em um novo movimento metodológico, desobscurecer seus significados.

Ao resgatar as categorias que embasam a atual proteção social nos países aqui estudados, ou seja, vulnerabilidade e risco social, capital social, matricialidade familiar e, sobretudo, a pobreza, que se mostraram consolidar o arranjo delineado pelos documentos dos organismos multilaterais que orientam o desenho da proteção social não somente para esses países, mas para a América Latina, pode-se inferir que direcionam para um modelo de desenvolvimento que preza pelos resultados sociais, mas, sobretudo, vinculados a uma determinada perspectiva econômica.

Muito além disso, o desenvolvimento que preconizam esses documentos, que fazem coro ao redirecionamento da economia para o crescimento econômico, cujas medidas na área

---

<sup>112</sup> Para dirimir qualquer entendimento de que na obra de “O Capital” Marx não desdobre o conceito de superexploração do trabalho e, portanto, possa não ser um conceito marxista, Osorio (2009) esclarece os níveis de abstração e unidades de análise “En El capital de Marx se encuentran los elementos centrales que definen el modo de producción capitalista en donde destacan las nociones de valor, fuerza de trabajo como mercancía, plusvalía (forma que asume el producto excedente en la organización societal definida por la relación capital-trabajo asalariado) y la tendencia descendente de la tasa de ganancia. Estas categorías constituyen el punto de partida para analizar la organización de las unidades de análisis menos abstractas (o más concretas) pero no las agotan. De ahí la necesidad de elaborar nuevas categorías para abordar el análisis del sistema mundial capitalista, los patrones de reproducción del capital, las formaciones económico-sociales y la coyuntura” (OSORIO, 2009, p. 125).

social devem, “naturalmente”, trabalhar para esse objetivo. Por isso, não é surpresa o fato de que as orientações que tratam sobre as políticas sociais (mais precisamente, as políticas de combate à pobreza ou à extrema pobreza) colaborem para esse desenvolvimento com o incentivo direto ou indireto à inserção no mercado de trabalho. Ou seja, a normativa mais geral é a de que o bom encaminhamento para a proteção social deve estar vinculada ao fim último, preferencialmente cujo caminho não seja longo, de inserção ao mercado de trabalho.

Ora, sabe-se que muitas são as conotações que esse objetivo guarda. Do ponto de vista do trabalhador há a ideia de que o trabalho emancipa. Mas do ponto de vista do desenvolvimento econômico, sob o comando da acumulação capitalista, o trabalho é a forma de inserir o trabalhador na lógica da acumulação, inculcando-o uma ideologia de “mansidão” em relação às consequências que o trabalho assalariado gera diretamente e indiretamente na vida do trabalhador. Com base na modalidade de trabalho assalariado que se tem na América Latina, pode-se inferir quais são as possibilidades para os trabalhadores dentro desse projeto.

Assim, a preocupação central do debate sobre o desenvolvimento, enfrentando as críticas sobre seu debate centrar-se nos aspectos estruturais e esquecer aqueles mais políticos, vinculados a casos particulares<sup>113</sup>, tinha uma relevância essencial: pensar a realidade latino-americana (primeiramente, a partir de seus pressupostos estruturais) para transformá-la. No *post-scriptum* que faz sobre a Dialética da Dependência, Marini (2005c) indicou que as implicações da superexploração, além de sua análise econômica, devem ser estudadas também sob o ponto de vista sociológico e político. As possibilidades de problematizar outros aspectos, como os políticos e sociais, foram abortadas pelos sucessivos golpes militares que assolaram os países latino-americanos.

O balanço que Marini (2005b) faz no início da década de 1990, com o cenário do neoliberalismo explicitado para América Latina, também sinalizava a necessidade de esforços nesse setido.

É necessário um grande esforço para reverter essa situação. Ele passa pela reunião de forças, a fim de se ter o peso suficiente para influir nas decisões internacionais. A integração regional, como base para o relacionamento com os blocos econômicos em formação e com os organismos internacionais, é por isso fundamental. No contexto da economia mundial contemporânea, os projetos estritamente nacionais parecem já não ter aceitação, sendo mister buscar a constituição de entidades mais poderosas (MARINI, 2005b, p. 224).

---

<sup>113</sup> Na análise de Osorio (1993): “La sociología latino-americana previa a los golpes militares ocultó muchos de sus errores en la novedad de su reflexión. El marcado énfasis en los aspectos estructurales y del cambio la llevó a privilegiar los temas económicos, de las clases sociales, de la ruptura, por ejemplo, en desmedro de la política, de los actores sociales (individuos y movimientos), del estudio de casos particulares, de la estabilidad y la permanencia” (OSORIO, 1993, p. 39).

A integração latino-americana poderia se mostrar uma grande arma na luta contra a dependência e por um projeto de desenvolvimento, mas necessita de uma identidade maior com as massas e a convocação de sua participação ativa:

A integração latino-americana, como arma principal na luta contra a dependência e pelo desenvolvimento, não pode ser vista como algo que interessa somente ao governo, aos empresários e à economia. Ela tem de ser entendida como uma grande empresa política e cultural, capaz de convocar à participação ativa todos os setores do povo (MARINI, 2005b, p. 224).

Após as inquestionáveis medidas neoliberais dos anos 1980 e 1990, e a sólida ideologia criada em torno do projeto do neoliberalismo, os anos 2000 dinamizam a realidade latino-americana e desafiam as análises e as possíveis teorias que compreendem o que se pode estabelecer como um novo momento para o desenvolvimento nacional latino-americano, sem dúvida, com as experiências das conjunturas dos quatro países de nossa pesquisa.

### **5.3 A necessária centralidade da política socioassistencial para a proteção social na América Latina**

Nesse escopo, deseja-se localizar a política socioassistencial. Nas últimas décadas, essa política incorporou em suas concepções as formulações pensadas a partir de outras realidades. Mais do que isso, as estratégias pensadas a partir dessas categorias que foram problematizadas desloca da atenção o papel irrisório que desempenhou a proteção social não contributiva até hoje na América Latina, diante do potencial que essa forma de proteção social porta ao considerar as condições de vida dos povos indígenas, dos que vivem no campo e na cidade, sob carência de todas as ordens, expressando o povo superexplorado, expressão de uma formação sócio-histórica que teve como marco a despreocupação com a atenção às suas necessidades. A proteção socioassistencial revela, ao longo das últimas décadas, um papel subalterno frente à relação com o trabalho e as respostas que necessita dar.

Aos trabalhadores da América Morena implicam condições de vida muito mais precárias do que aqueles que inspiram as teorizações para a política social e o trato com a população pobre. Precisa-se considerar, conforme referenciado ao longo deste trabalho, os mecanismos lançados que caracterizam a superexploração do trabalho e que operam pela diminuição do preço pago pela força de trabalho. Nesse caso, abaixo do seu valor, um dos pontos fundamentais que se deve levar em consideração para as medidas de proteção social.

O fundamento de nossas sociedades que exercem uma função no circuito mundial de acumulação é a superexploração do trabalho. Resgatam-se alguns pontos importantes antes de irmos adiante nessa discussão:

Osorio (2009) analisa a superexploração do trabalho e, mais especificamente, a última modalidade da superexploração, que é a expropriação de parte do trabalho necessário para repor sua força de trabalho. Partindo da teoria da dependência, considera que essa modalidade de superexploração não respeita o valor da força de trabalho e se expressa como a mais predominante nas economias dependentes<sup>114</sup>.

Para Osorio (2009), contribui para o surgimento e desenvolvimento da superexploração do trabalho na América Latina a pouca importância que o consumo dos trabalhadores locais possuía para a produção interna. Como os produtores tinham a possibilidade de realizar sua produção no exterior, por meio da exportação à Europa e Estados Unidos, a curto prazo, lhes interessava aproveitar-se ao máximo da força de trabalho. Com isso, a transferência de valor que o intercâmbio desigual proporcionava, ou seja, a realização de parte da produção interna no exterior e a compensação via superexploração da força de trabalho colaboraram para que “el motor de la reproducción de capital y el aparato productivo termina divorciado de las necesidades de consumo de la población trabajadora (OSORIO, 2009, p. 137)<sup>115</sup>.

Aprofundando os estudos de Marini, Osorio (2009) compreende que é o pagamento do salário abaixo do valor da força de trabalho<sup>116</sup> que dá sentido à tese desenvolvida pelo dependentista, ainda mais considerando que na América Latina engendra uma estrutura produtiva que se desvincula das necessidades das massas trabalhadoras. Além disso, o

---

<sup>114</sup> O autor também considera a ocorrência da superexploração do trabalho nas economias capitalistas centrais ou imperialistas. Nelas, a ocorrência da superexploração se dá de maneira hegemônica pelos mecanismos da intensificação do trabalho e do prolongamento da jornada de trabalho e julga que elas têm um peso mais significativo lá do que o pagamento dos salários abaixo do valor da força de trabalho. Trata-se de uma modalidade de reprodução do capital estruturalmente distinta daquela que prevalece nas economias dependentes, visto que lá alcança entre suas consequências sociais e políticas maiores acordos entre capital x trabalho, inclusive sustentando governos democrático-liberais, o que é mais difícil de ocorrer na América Latina e nos países dependentes (OSORIO, 2009).

<sup>115</sup> “O motor da reprodução do capital e o aparato produtivo acabam sendo separados das necessidades de consumo da classe trabalhadora” (OSORIO, 2009, p.137).

<sup>116</sup> Há algumas controvérsias teóricas que criticam Marini por utilizar as categorias salário e valor da força de trabalho. A crítica está ancorada na defesa de que as categorias valor da força de trabalho, preço da força de trabalho e salário correspondem a níveis de abstração diferentes, do mais abstrato ao menos, respectivamente. Osorio (2009) esclarece que o valor é uma categoria mais abstrata que sua forma concreta se dá pelo preço e, em se tratando da força de trabalho, pelo salário. “Si bien manifiesta de manera mediatizada el valor que se produce durante una parte de la jornada de trabajo, aquella en la que el productor genera el equivalente al valor de su fuerza de trabajo, el salario, como valor o precio del trabajo, permite que este valor aparezca en la superficie de la vida social como el valor producido en toda la jornada de trabajo, con lo que se borra todo vestigio de la explotación de plusvalía. Es así como el salario expresa de manera distorsionada el valor de la fuerza de trabajo” (OSORIO, 2009, p. 130).

pagamento de salários abaixo do valor da força de trabalho contribuía para prolongar a jornada de trabalho, dado que muitos trabalhadores a solicitam para incrementar seus salários por meio de horas extras, com isso ter maiores condições de suprir suas necessidades mais essenciais, além da intensificação do trabalho também ser consequência dos baixos salários.

En definitiva, ninguna forma de superexplotación del trabajo opera de manera aislada y más bien todas tienden a formar una unidad de mutuas interdependencias. Pero aun así el pago del salario por debajo del valor de la fuerza de trabajo es el que determina a las otras formas de explotación redoblada en las economías dependientes y define las particularidades esenciales que caracterizan la reproducción del capital en aquéllas. La prolongación de la jornada laboral y la intensificación del trabajo no reducen por sí solas la condición de los trabajadores como consumidores. La primera sí y ello —como hemos indicado— tiene consecuencias en el conjunto de la reproducción social en los países dependientes (OSORIO, 2009, p. 141)<sup>117</sup>.

Do ponto de vista estrutural, está claro o que define as condições de vida da população na América Latina. Nesse sentido, é clara a necessidade de retomar a proteção socioassistencial a partir da sua inscrição num projeto que atue para a satisfação das necessidades básicas dos sujeitos e da sua vinculação com a luta dos trabalhadores, única possibilidade de que a política social tenha ressonância na vida da população e alcance atingir essa lógica que mina relações sociais e engessa os trabalhadores num círculo vicioso intransponível. Ao analisar a incorporação das categorias que fundamentam a proteção socioassistencial nos países estudados, além de toda a lógica que move a elaboração e a execução das políticas sociais, percebeu-se o quão distante se está de atingir patamares possíveis de forjar uma ruptura com a perpetuação dessa lógica estrutural e perversa.

Não cabe à política social romper a lógica da superexploração do trabalho, visto que estando vinculada à esfera da produção capitalista dependente só pode sofrer uma ruptura quando também for rompida a própria lógica da produção dependente que a engendra. Em que a política social pode contribuir, especialmente a política socioassistencial (que alcança a todas as camadas e frações das classes subalternas e marginalizadas), é proporcionar o acesso às necessidades básicas e contribuir para a organização geral da classe trabalhadora e para seus processos de luta. Devido ao caráter perverso de um salário abaixo de seu valor, ou seja, que sequer repõe as necessidades materiais do trabalhador, a assistência social pode contribuir

---

<sup>117</sup> “Em suma, nenhuma forma de superexploração do trabalho opera de forma isolada e ainda todas tendem a formar uma unidade de interdependências recíprocas. Ainda assim, o pagamento de salários abaixo do valor da força de trabalho é o que determina as outras formas de exploração redobrada nas economias dependentes e define as particularidades essenciais que caracterizam a reprodução do capital nelas. O prolongamento da jornada de trabalho e a intensificação do trabalho por si só não reduzem a condição dos trabalhadores como consumidores. O primeiro sim e isso – como indicamos – tem consequências no conjunto da reprodução social nos países dependentes” (OSORIO, 2009, p. 141, tradução nossa).

para atender a essas necessidades, cenário distante de ser concretizado quando volta-se à perspectiva de análise para a proteção social desenvolvida na região.

À assistência social sempre coube um papel de coadjuvante na proteção social. O núcleo central da proteção social, desenvolvido no Brasil e naqueles países que seguem os pressupostos da seguridade social, caracterizou-se por vincular ao trabalhador (majoritariamente formal) uma gama de benefícios e serviços que apoiam o desenvolver de seu ofício. Muitos autores que se dedicaram a caracterizar e a analisar a proteção social brasileira nas últimas décadas. Faz-se um breve recorrido.

### *5.3.1 Breve incursão pelas análises sobre a proteção social*

Nas análises sobre a proteção social brasileira, é de aceitação praticamente unânime a assertiva de que não se desenvolveu aqui um sistema de bem-estar social aos moldes dos países europeus, sobretudo dos países do norte e leste europeu. Esses países tiveram seus sistemas de proteção social caracterizados por um amplo sistema de bem-estar e de cidadania sob responsabilidade do Estado. As características essenciais desse padrão de proteção social ancoravam-se no aumento de recursos destinados a ações e benefícios sociais, por políticas sociais abrangentes e universalizadoras, que aliava proteção social com crescimento econômico e pleno emprego (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

O primeiro traço mais claro da estruturação do que viria a se caracterizar mais tarde como *Welfare State* pode ser datado de 1883, na Alemanha, com a introdução de políticas orientadas pela lógica do seguro social, por meio das ações do governo do Chanceler Otto Von Bismarck. As medidas, ainda um germe de um sistema público de garantias sociais, caracterizavam-se como “medidas compulsórias de seguro social público”, que tinham “como pressuposto a garantia estatal de prestações de substituição de renda em momentos de perda da capacidade laborativa, decorrente de doença, idade ou incapacidade para o trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 65). Tais medidas foram precedidas de ações de assistência social aos pobres, datadas de anos anteriores à instituição desse seguro. Portanto, havia ações que amparavam os pobres e seguros sociais obrigatórios, vinculados à condição de trabalhadores.

Segundo as autoras, amparadas em Marshall (1967), entre o final do século XIX e início do século XX, a lógica do seguro se espalhou por países da Europa, Ásia, Américas e Australásia, de forma a contemplar o seguro compulsório contra doença, alguma forma de aposentadoria contributiva e amparo contra acidentes de trabalho e doenças. Com perspectiva

semelhante, a França também desenvolveu uma legislação para atender acidentes de trabalho. Data de 1898 a lei que estipulou a cobertura estatal obrigatória aos trabalhadores. Essa proteção social obrigatória ficou conhecida como Estado Providência, diante da forte presença de ideias contrárias à intervenção do Estado.

Essas primeiras iniciativas de proteção social denotam alguma preocupação com o amparo social aos trabalhadores que, devido às condições de trabalho a que eram submetidos, ou mesmo às incontingências da vida, poderiam se ausentar do trabalho e necessitar de algum amparo. As medidas de atenção aos pobres não eram negligenciadas. Inclusive foram integradas ao conhecido sistema de seguridade social, posteriormente. Nessa ideia, Mota (2008b) discorre:

Essa ajuda ou assistência aos pobres só adquire tal estatuto [de seguridade social] quando relacionada com a formação do *salariato*, já que aquelas práticas originam-se do reconhecimento da incapacidade pessoal do indivíduo em prover o seu sustento no mercado e da necessidade que tem o capital de tornar compulsório o trabalho assalariado (MOTA, 2008b, p. 123).

Segundo a autora, a mudança na concepção de *ajuda* para a de atividade pública ocorre justamente com as mudanças vinculadas ao aumento da acumulação a partir de processos do trabalho (aumento da produtividade, da exploração intensiva da força de trabalho e da mais-valia relativa, por exemplo), próprias do capitalismo monopolista. Essas transformações geram impactos na organização da classe trabalhadora, que passa a reivindicar melhoras nas condições de trabalho, mas também na reprodução da sua força de trabalho. “Com o desenvolvimento do trabalho assalariado nas sociedades industrializadas, a proteção social torna-se uma das condições necessárias à estabilização do *salariato*” (MOTA, 2008b, p. 124).

Existentes em todo o mundo ocidental, os sistemas de proteção social conformam um conjunto de práticas na área da previdência, saúde e assistência social, que se vinculam estreitamente com as necessidades do processo de assalariamento na fase de acumulação intensiva. Tornam-se amplamente reconhecidos a partir dos anos 30 e expandem-se universalmente a partir da década de 40, no chamado ciclo virtuoso da economia do pós-guerra (MOTA, 2008b, p. 125-126).

O surgimento do *Welfare State*, portanto, remete à crescente força do partido social-democrata da Alemanha, bem como da difusão do fordismo e das propostas keynesianas como forma de organização da economia que cria os primeiros elementos de intervenção do Estado através da política social, como um conjunto de serviços e benefícios sociais promovidos pelo Ente público. Mais tarde, isso veio a se constituir como Estado de Bem-Estar Social e construir um conceito de seguridade social em que “redefine-se o papel do

Estado, criando-se as bases econômicas, políticas e ideológicas para o provimento público de bem-estar” (WERNECK VIANNA, 2011, p. 17).

A estruturação do *Welfare State*, iniciada a partir dos anos 1930, consolida-se no pós-guerra, caracterizando-se pela contribuição do Estado na reprodução da força de trabalho e do capital por meio do fundo público, pela organização de políticas sociais em sistemas públicos e estatais que abrangem não somente a previdência, mas estendem-se para as áreas da educação e saúde, por exemplo, vinculados a ações que promovem o consumo de massa de bens e serviços coletivos (WERNECK VIANNA, 2011). O que se explicita com as análises e interpretações sobre o *Welfare State*, portanto, é que suas determinações são de base econômica, não somente de base social e política.

Uma das mais célebres análises que amplia o entendimento sobre a emergência e consolidação do *Welfare State* é a de Marshall (1967). O autor indica a construção da cidadania social como um dos elementos fundantes do Estado de Bem-Estar, em que a ideia da participação na riqueza socialmente produzida, com o reconhecimento da igualdade, seria o núcleo dos *Welfare States*.

Além disso, Esping-Andersen (1995) assinala que o *Welfare State* não significou somente a adição de um conjunto de políticas sociais no mundo industrial desenvolvido, mas significou também uma das marcas mais expressivas da "era dourada" de prosperidade do pós-guerra, indo além da pura lógica do mercado na condução da economia, adquirindo um conjunto de seguranças relacionadas ao emprego e ganhos no âmbito dos direitos de cidadania. Para ele, o *Welfare State* fez parte de um projeto de reconstrução da democracia diante do perigo dos regimes do fascismo e do bolchevismo.

Conforme já indicado, muitos teóricos dedicaram-se a interpretar o surgimento do Estado de Bem-Estar Social e, inclusive, classificar em tipologias seu desenvolvimento, nos diferentes países, bem como estudar os padrões de consolidação das diferentes realidades dos países desenvolvidos em que essa experiência se consolidou até a sua crise<sup>118</sup>. É inegável que esse tema tem grande visibilidade diante dos estudos e pesquisas sobre política social em nível

---

<sup>118</sup> Além de algumas interpretações e análises que tratam de explicar o surgimento, a expansão e a consolidação do Estado de Bem-Estar Social, Nogueira (2002) traz algumas tipologias que tratam de fazer uma cartografia dos modelos de *Welfare State* existentes. Dentre eles estão a tipologia dita clássica de Titmuss em que considera três tipos de *Welfare State*: o *residual welfare model of social policy*, o *industrial achievement performance model of social policy* e o *redistributive model of social policy*. A partir dessa definição outros autores que se dedicam a estudar os diversos modelos implementados nos países, vêm desenvolvendo outras tipologias de *Welfare State*. Uma dessas tipologias, é do próprio Esping-Andersen (1991 *apud* NOGUEIRA, 2002) que após estudar os padrões de proteção social de 18 países também classificou os regimes de *Welfare State* em três: o liberal ou residual, o conservador ou meritocrático e o social-democrata; sendo que tais regimes se relacionam com as tendências políticas dos sistemas dominantes.

internacional e que alguns teóricos não hesitam em aplicá-lo aos mais diferentes países e contextos sociais.

Esping-Andersen (1995) também expõe alguns motivos para a emergência de uma crise desse padrão de bem-estar social. Contudo, afirma que, longe de considerar mudanças significativas nos países centrais, “o grau de redução dos *Welfare States* foi modesto”, já que em alguns daqueles países houve apenas um “certo grau de erosão do *Welfare State*”, enquanto que em outros houve mudanças. Porém, na maioria, o quadro é de uma “paisagem congelada” (ESPING-ANDERSEN, 1995, p. 84 e ss). Em análise datada dos anos 1990, o autor considera que o ímpeto inicial por trás do *Welfare State* do pós-guerra ia além das preocupações limitadas à política social. Como um mecanismo de integração social, de erradicação das diferenças de classe e de construção nacional, os *Welfare States* avançados foram enormemente bem-sucedidos.

Nessa perspectiva, dentre as teorias centrais sobre *Welfare State* encontra-se a que atribui a emergência do Estado de Bem-Estar como uma necessidade de coesão do tecido social, em que a linha do resgate da função do Estado Moderno credita a expansão da proteção social como necessidade de minimizar os riscos das atuais formas de produção e reprodução da força do trabalho. Outra perspectiva semelhante encontra na relação entre capitalismo e democracia a consolidação desse Estado de Bem-Estar pela concordância com a instituição da propriedade privada do capital pelos que não possuem os meios de produção e a aceitação pelos que possuem os meios de produção, da existência de instituições políticas viabilizadoras da possibilidade de partilha de recursos e distribuição de renda.

Como visto, muitas são as formas de explicar um fenômeno cujos elementos de sua gênese estão histórica e temporalmente localizados. Não se teve a intenção de explorar o tema da emergência e consolidação do *Welfare State*, o que necessitaria de maior aprofundamento, mas de expor que a emergência desse sistema de proteção social esteve vinculada majoritariamente à consolidação da sociedade salarial nos países europeus desenvolvidos.

Ao considerar as possibilidades de compreensão da proteção social no Brasil e nos países da América Latina, encontram-se algumas tentativas que se baseiam nos elementos que caracterizaram aquele modelo, tentando aplicá-lo para entender como se estrutura um possível sistema de bem-estar social aqui. É nesses exemplos que se encontra Medeiros (1999), que transpõe o modelo de bem-estar social para os chamados países subdesenvolvidos, apesar de fazer ressalvas quanto à implementação do *Welfare State* em outras conjunturas históricas, devido ao seu baixo nível de industrialização, aparato estatal burocrático e níveis distintos de dificuldade de organização dos trabalhadores.

Nas tentativas de compreender a proteção social brasileira, a modalidade de atendimento às necessidades sociais que ganhou reconhecimento nos anos 1990 e 2000 ficou conhecida com o *Welfare Mix* ou bem-estar misto. No *Welfare Mix*, o Estado não se responsabiliza sozinho pela proteção social e passa a requerer o auxílio da sociedade civil e do mercado, compartilhando as medidas de atendimento às necessidades sociais da população.

Mota (2008b) desenvolve a hipótese de que a seguridade social brasileira, a partir dos anos 1980, se desenvolve através de um movimento que a autora denomina de “cultura política da crise” desenvolvida a partir de um pensamento privatista e da ideia do cidadão-consumidor. Sua análise é a de que há uma vinculação entre a conjuntura da crise econômica, em que as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e na intervenção do Estado são responsáveis pela instalação de uma suposta crise da seguridade social agravada, no Brasil, pelas configurações da seguridade social pós 1964, devido à experiência política dos empresários e dos trabalhadores nesse período. No esforço de compreender as tendências da seguridade social brasileira a partir dos anos 1980, a autora analisa:

Na experiência fordista-keynesiana, os sistemas de seguridade social foram ampliados por força das negociações entre empresas, sindicatos e instituições do Estado, enquanto nas experiências pós-fordistas, sob o influxo das ideias neoliberais, a tendência é de privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar programas assistenciais, em sincronia com as mudanças no mundo do trabalho e com as propostas de redirecionamento da intervenção social do Estado (MOTA, 2008b, p. 121-122).

Em consonância com essa premissa, Mota (2008b, p. 128) assinala que, nos países desenvolvidos do pós-guerra, “os sistemas públicos de seguridade transformam-se na principal forma de intervenção social do Estado”. O *Welfare State* configurou-se como uma experiência iniciada no pós-guerra nos países industrializados. Apesar de a internacionalização alcançada, é relevante destacar que o sucesso desse tipo de intervenção do Estado está localizado nas metrópoles desenvolvidas do sistema capitalista, pois nenhum dos países periféricos teve uma experiência clara desse modelo.

Nos anos 1990, ganhou visibilidade a análise de Werneck Vianna (2011) sobre as estratégias americanas na busca da proteção social. Para a autora, expandiu-se durante a década de 1980 a indústria da seguridade social (predominantemente para as camadas médias e assalariadas), caracterizada por planos privados de atendimento destinados aos trabalhadores das empresas (nas áreas de saúde e previdência privada, por exemplo), predominantemente as mais bem situadas no mercado formal de trabalho, principalmente devido à queda da qualidade dos serviços públicos. Isso provocou, por outro lado, ainda mais a deterioração do sistema público (destinado aos pobres) e estabeleceu o que a autora chama de uma relação de

complementaridade invertida entre público e privado, de forma a reforçar a lógica da universalização excludente, “transformando os iguais portadores de “direitos universais” em diferentes cidadãos-consumidores de benefícios estratificados” (idem, p. 189).

Os interessados no processo de expansão do mercado de seguridade privada não são, portanto, apenas os dirigentes da “indústria de previdência” ou as empresas de medicina de grupo. Como nos EUA, programas de bem-estar social vêm sendo regularmente reivindicados e negociados por trabalhadores e empregados com os empregadores. Mais uma vez, no Brasil, estudos que abordem especificamente a questão não ganharam ainda a assiduidade merecida. No início dos anos 80, porém, o tema veio à tona, suscitado por uma literatura que exaltava os progressos do movimento operário então em curso, assinalando os aspectos democratizantes e autonomizadores da descentralização das negociações trabalhistas (WERNECK VIANNA, 2011, p. 189).

Segundo a autora, essa americanização acabou se tornando a mais pronunciada na década de 1990, inclusive ofuscando a concepção europeia de seguridade social que a Constituição inaugurava, não propositalmente. O discurso em torno do “fracasso” da Constituição para a proteção social foi parte do discurso para ressaltar a concepção de cidadão-consumidor, que contribuiu para a americanização do sistema. Essa americanização contribuiu para instalar definitivamente a ideia de complementaridade entre o público e o privado em relação à proteção social.

Na esfera pública estatal, difundiram-se, na década de 1990, os programas de combate à pobreza que se materializam por meio dos programas de transferência de renda, em sua maioria condicionados a um conjunto de posturas que tentam acionar o público alvo para a busca a outras políticas e serviços sociais públicos.

Os Programas de Transferência de Renda, no Brasil, dimensão mais relevante da proteção social desde a última década do século XX e com contínua expansão nesse início do século XXI, encontram-se articulados a temas importantes como: pobreza, família, educação, saúde, trabalho infantil, descentralização, focalização, eixos centrais que configuram as políticas sociais na atualidade (SILVA, 2008, p. 143).

Mesmo considerando uma parte das ações socioassistenciais que caracterizam o que é chamado de proteção ou política socioassistencial, a autora evidencia duas principais categorias problematizadas nesta pesquisa (pobreza e família) como centralmente vinculadas aos programas de transferência de renda. Mais uma evidência que demonstra as categorias que conduzem as ações, nesse caso, os massivos programas de transferência de renda, que

tentam, precariamente, vincular a outras políticas sociais de proteção social, com escassas possibilidades, conforme referenciado em estudo anterior<sup>119</sup>.

Com a amplitude que tais programas receberam no Brasil e diante da ampliação dos recursos para tais programas, que têm sua centralidade no atendimento à população mais pauperizada, alguns autores que analisam a proteção social brasileira caracterizaram tal fenômeno de assistencialização da Seguridade Social brasileira. Nessa concepção, os obstáculos à consolidação da seguridade social se mostram pelo direcionamento do financiamento da seguridade social que passa a ser destinado para a assistência social, especialmente para os programas de transferência de renda, em prejuízo de investimentos no campo da seguridade social, ou das políticas de caráter universal que tratam da proteção dos direitos de cidadania calcados na proteção ao trabalho, à previdência e à saúde.

Na discussão instalada, entende-se que a expansão da assistência social é parte de uma estratégia política dominante que se utiliza de tais programas como forma de atender a desigualdade social e combater as políticas de caráter universal. Parte do rol de autores que defendem tais argumentos, conforme já referenciado no capítulo dois deste trabalho, Mota (2008c) afirma que o Estado capitalista amplia o campo da assistência social porque se vê impossibilitado de garantir o direito ao trabalho (seja pelas suas próprias condições diante da sua configuração na atualidade, seja pelos altos níveis de desemprego). Com isso, a assistência social passa a cobrir também os desempregados, e não somente os pobres, miseráveis e inaptos a produzir. Para a autora, é por isso que as classes dominantes “invocam a política de Assistência Social como solução para combate à pobreza e nela imprimem o selo do enfrentamento ‘moral’ da desigualdade. Mas até quando as classes dominantes e o seu Estado poderão tratar a pobreza como uma questão de Assistência Social?” (MOTA, 2008c, p. 16).

Sua argumentação sustenta ainda que a contradição que se instalou na seguridade social brasileira com os processos de mercantilização e privatização das políticas (processo já iniciado nos anos 1990 e aprofundando nos anos 2000), reduzindo as possibilidades de acesso e cobertura, provocou a ampliação da assistência social e a transformou em um “novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social” (MOTA, 2008a, p. 134), visto que se torna a principal medida de proteção social no país.

O que se torna evidente é a expansão da assistência social, principalmente com os programas de transferência de renda, sem, entretanto, desconsiderar a implantação do Sistema

---

<sup>119</sup> Estudo da dissertação de mestrado sobre a focalização x universalização na proteção socioassistencial chilena e brasileira.

Único da Assistência Social a partir de meados da década de 2000, considerada pela autora como mecanismo que “robusteceu e reordenou as ações da assistência. A questão reside no fato de que, ao fazê-lo, subtraiu direitos de outras frações da classe trabalhadora” (MOTA, 2008a, p. 134).

Mota (2008a), portanto, acredita que as inovações propostas pela Política Nacional de Assistência Social e pelo Sistema Único de Assistência Social no Brasil não correspondem apenas à ampliação e reorganização necessárias à assistência social, que colaborariam para fortalecer o sentido da universalização da proteção social brasileira, mas que significa um retrocesso no campo dos direitos da saúde e previdência social. Mais do que isso, a expansão da assistência social, para a autora, recoloca uma questão central que reside na relação entre trabalho e assistência social no cenário atual de desemprego e do que a autora chama de precarização do trabalho.

Finalmente, o que Mota (2008a e 2008c) argumenta é o estatuto que a assistência social assume nessa conjuntura, reflexo das proposições neoliberais em que conjuga expansão pública e mercantilização, que é utilizada como uma nova estratégia de dominação política, pois opera atendendo algumas necessidades objetivas da classe trabalhadora e, com isso, a integra à sua lógica reprodutiva. Para ela “essa reforma implica numa *passivização* da questão social, que desloca do campo do trabalho para se apresentar como sinônimo das expressões da pobreza e, por isso mesmo, objeto do direito à assistência e não ao trabalho” (MOTA, 2008a, p. 142).

A própria autora trata de esclarecer os dois vínculos teóricos e políticos que a seguridade social, incluindo a assistência social, pode portar. O primeiro deles a vincula ao campo da democratização do capitalismo, cujo referencial da social democracia mais conhecido — ou seja, o welfariano — coloca o trabalho como campo do emprego e da reprodução da classe trabalhadora assalariada. Já o segundo vínculo teórico coloca o trabalho enquanto seu valor de uso pelos próprios trabalhadores e que se contrapõe à mercantilização das relações sociais. No entanto, a própria autora compreende que:

Na sociedade capitalista, a reprodução da própria vida tem como única alternativa a venda da força de trabalho e os salários como meio de acesso aos bens e serviços necessários à subsistência, através o mercado. Na esfera da política, esta condição resvala para a regulação das relações de trabalho, para a cultura do trabalho assalariado, dos riscos sociais do trabalho e da própria ação dos movimentos político-organizativos dos trabalhadores (MOTA, 2008c, p. 17).

Complementando essa consideração sobre as possibilidades do trabalho nessa sociabilidade capitalista, a autora considera a atuação das políticas de seguridade social.

Subjacente a este processo social e o aparando, as políticas de Seguridade Social passam a ser um elo entre a produção e a reprodução, principalmente por serem consideradas um instrumento de cobertura de riscos e vulnerabilidades do trabalho. Mas é pela via da cidadania que elas ganham destaque, adquirindo, no plano jurídico-político, a aparência de uma esfera autônoma em relação à produção. Por isso mesmo se constituem num mecanismo ideológico por excelência (MOTA, 2008c, p. 17).

Essas são as concepções que tratam da análise sobre a proteção social brasileira. Conforme pudemos observar nas últimas décadas, pelo menos a proteção social brasileira esteve centrada em dois formatos: o primeiro, vinculado à proteção ao trabalho, reclamado pelas teses *welfarianas* e pelas críticas ao formato da proteção privada, que coadjuvou com a proteção social pública, entretanto, vinculada à condição do trabalho assalariado formal; o segundo parte da proteção vinculada ao combate à pobreza, que é centrado em programas de transferência de renda focalizados na população mais pobre, que aumenta seus recursos, em detrimento de outras políticas de proteção social, tais como a previdência e a saúde.

### 5.3.2 Retomando a proteção social na América Latina

Por isso, acredita-se que a discussão sobre a proteção social na América Latina precisa superar a premissa de que a evolução de um sistema de proteção social deve sustentar-se na base das relações trabalhistas formais. Enquanto for localizada a amplitude e consolidação da proteção social para a América Latina a partir da premissa clássica de que ela é resultado das relações entre o capital e o trabalho assalariado em um Estado comprometido com o desenvolvimento, conforme em outro momento acreditou-se ser o caminho para consolidar um Estado de Bem-Estar Social para o Brasil: “como resultado de um Estado que buscava o desenvolvimento, a evolução do sistema de proteção social dava ênfase às relações entre o capital e o trabalho, com reduzida atenção aos direitos sociais e à cidadania” (DRAIBE, 2003 *apud* BENEVIDES, 2011, p. 61-62), as massas superexploradas e subempregadas terão poucas possibilidades. Nessa perspectiva, a lógica que sustenta nosso esforço é a mesma que almeja o futuro alheio como nosso, concepção que, no campo do desenvolvimento econômico, não tem possibilidades de se concretizar sobre as bases histórico-concretas que estão postas.

Se o clássico modelo de *Welfare State* desenvolvido nos países centrais baseava-se “em favor de uma economia mista e de um amplo sistema de bem-estar e de comprometimento estatal com crescimento econômico e pleno emprego” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 92), compatível com o padrão de desenvolvimento do pós-guerra, a

possibilidade de se estender a outros países, mesmo que no mesmo período histórico, é bem reduzida.

Tal base teve dificuldades de se estruturar na América Latina, visto que, mesmo com as políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento, em alguns países nem de longe chegou próximo a essas estruturas industriais dos países desenvolvidos do período.

Por isso, retomar um projeto de desenvolvimento para América Latina — contrapondo-se ao social-liberalismo e ao novo-desenvolvimentismo que dominam o debate sobre a economia e a política, com poucas possibilidades para as necessidades sociais das massas, mais ainda, deslocando da discussão o caráter de economia dependente que nos caracteriza — pode ser central e fio condutor para se discutir a estruturação de uma nova proteção social com base na política socioassistencial.

A atualidade do debate sobre a superexploração do trabalho, inserida no paradigma teórico da dependência e da revolução, conforme abordagem de Osorio (1994), é uma possibilidade real de aglutinar o campo teórico que enfrente a questão social nos marcos da dependência latino-americana, ou seja, no seu pressuposto essencial que é o da superexploração do trabalho. Luce (2013), em análise sobre a atualidade da categoria da superexploração da força de trabalho no Brasil, sustenta que um contingente substancial do que vem sendo considerado oficialmente como a ‘nova classe média’, na realidade trata-se de trabalhadores e suas famílias vivendo em condições de superexploração. Para ele, a análise das relações de produção no Brasil nos anos de 2003 a 2010 revela que “o fato mais determinante é a persistência de longas jornadas e o seu incremento em alguns setores, assim como o incremento dos níveis de intensidade do trabalho” (LUCE, 2013, p. 186), além de os salários estarem longe de recuperar as perdas históricas. Expressão real, portanto, de atualidade da superexploração do trabalho no Brasil.

Com base nessa dimensão da superexploração do trabalho e do projeto de desenvolvimento para a América Latina serão tecidas as considerações sobre as possibilidades que uma proteção social aqui deve portar.

O que se quer alertar é que assim como ocorreu com as análises sobre o desenvolvimento econômico em escala mundial, em que Marini (2005a) e outros autores elucidaram a impossibilidade de nosso capitalismo dependente atingir os mesmos padrões de desenvolvimento dos países centrais, visto que se cumpria aqui um papel nesse mesmo desenvolvimento que impossibilitaria de atingir aquele padrão, alerta-se para o equívoco que pode ser a compreensão de que a proteção social nos países da América Latina também possa alcançar um nível de cobertura e proteção conforme visto nos países avançados.

Os sistemas de proteção social estão submetidos às configurações do Estado em qualquer economia. Se as formas de proteção social que o Estado oferta são resultado das configurações da economia e do embate da luta de classes e das forças sociais, sem sombra de dúvidas há outra composição de proteção social na América Latina e, principalmente, outras possibilidades guardam seu horizonte, que, de partida já podemos inferir, distanciam-se daquele que guarda suas versões clássicas, originadas em outras realidades, sob outras composições e determinações.

Propositadamente, realizou-se esse resgate das concepções e análises sobre a proteção social brasileira. Com o apoio dessa breve incursão, mas, sobretudo, da pesquisa realizada neste trabalho e as constatações sobre o conteúdo ídeo-teórico das matrizes que caracterizam a proteção socioassistencial nos países estudados, aliado à caracterização do mecanismo que expressa a força de trabalho na América Latina, ou seja, a superexploração da força de trabalho, acredita-se que ainda está para ser gestado um desenho de proteção social genuíno para a América Latina. Não se tem dúvida, entretanto, de que a proteção social na América Latina requer sua base na proteção socioassistencial e com o papel protagônico das massas que sempre tiveram participação ativa na vida política do continente.

Tampouco sua referência deve estar ancorada no desenho protagonizado pelas orientações internacionais.

Em relação às formulações teóricas dos documentos dos organismos multilaterais, Pastorini e Martínez (2014) corroboram este estudo ao indicar que as reformulações das estratégias de intervenção adquirem destaque tanto político quanto teórico, pois suas produções reduzem a questão social a uma questão de pobreza absoluta e operam por reforçar “o enquadramento das políticas sociais no conjunto de programas e ações direcionadas ao alívio da pobreza” (PASTORINI; MARTÍNEZ, 2014, p. 62). No entanto, as autoras vão mais além e colocam mais “lenha” aos moinhos do emprego como fator condicionante a uma esperada intervenção estatal:

Por conseguinte, expande-se pelo mundo capitalista, e em especial nos países latino-americanos, o denominado paradigma da pobreza como diretriz central do novo desenho das políticas e programas sociais. Este paradigma pode ser entendido como um conjunto de elaborações técnico-teóricas desenvolvidas de forma especial pelos organismos multilaterais – mas adotadas pelos governantes e defendidas pela academia – que, na busca por atender as manifestações imediatas da questão social (identificadas com o desemprego estrutural, pobreza absoluta e violência), perdem o vínculo com a riqueza (ou seja, como o processo de sua produção, reprodução e apropriação) e com o emprego como referências para estruturar as intervenções públicas, reforçando assim as ações e programas setoriais,

focalizados na pobreza e individualizados (PASTORINI; MARTÍNEZ, 2014, p. 63)

Nessa análise, as autoras abordam um vínculo para o paradigma da pobreza enquanto diretriz dos desenhos das políticas e programas sociais para a América Latina, concordando-se ser imprescindível aquele que localiza tais medidas com o processo de produção, reprodução e apropriação da riqueza. Em nossos termos, processo esse que deve percorrer o caminho das formulações marxistas clássicas, mas, também, deve garantir a apropriação das condições desse mesmo processo na realidade latino-americana.

As autoras, portanto, reiteram a ideia de que uma intervenção pública indicada para abordar o paradigma da pobreza sob outra perspectiva que não aquela encontrada nas diretrizes dos organismos internacionais, dar-se-á a partir do emprego. Acredita-se que é necessário ir mais além dessa apropriação, ou seja, sob os condicionantes do trabalho assalariado, mais precisamente sobre a superexploração da força de trabalho e da remuneração abaixo do valor necessário à sua reprodução, nas características desenvolvidas anteriormente, que devem se reestruturar as intervenções públicas.

Sabe-se que as medidas de enfrentamento à pobreza preconizadas nos documentos oficiais como as mais eficazes medidas de atenção aos pobres na América Latina foram traduzidas como programas de transferência de renda, o que tampouco é suficiente para garantir a ampla proteção social não contributiva que o continente necessita, conforme já indicado em outro estudo:

Dessa maneira, temos que as “medidas de enfrentamento à pobreza” foram traduzidas principalmente como programas de transferência de renda na quase totalidade das nações que compõe a América Latina, no escopo dos benefícios socioassistenciais voltados às *famílias pobres* do continente. Mas, constitutiva da mesma dinâmica do aprofundamento da dependência (e não como decorrência da precarização da seguridade social) expande-se a *desintegração do mundo do trabalho* associando-se à velha superexploração, novos elementos de desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização dos bens públicos (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2011, p. 222).

Quando se fala em um desenho de proteção social genuíno, faz-se referência à construção de estratégias que absorvam, em suas ações, as massas latino-americanas, que contemple a diversidade de seu povo e que considere o caráter do trabalho assalariado que temos aqui, ou seja, demarcada pela condição de superexploração da força de trabalho. As possibilidades da proteção ao trabalho na sociedade capitalista não causam falsas expectativas a ninguém. Entretanto, agrava-se a isso a condição que essa massa trabalhadora vive na América Latina.

Também não se inclui o discurso que reitera o mérito, reeditado periodicamente como saída possível para satisfação das necessidades pessoais:

O direito à assistência social “a quem dela necessitar” tem sido o motor das reflexões críticas às possibilidades que são gestadas em um terreno movediço, onde comparecem com muita insistência, as características da sociedade brasileira e seu conservadorismo quanto às demandas da classe que vive do trabalho. Tem comparecido, com muita frequência, a ideia de que a meritocracia é fundamental no trato com a população pobre que, além de ser responsabilizada individualmente pelas mazelas impostas pelo capital, ainda deve demonstrar mérito para receber a atenção de um estado privatizado pelos interesses desse mesmo capital (COUTO, 2015, p. 09).

É conveniente para aqueles cujos esforços para compreender e analisar, de forma profunda e estrutural, a configuração da sociedade e as possibilidades de grande parte da população alcançar padrões de atenção às necessidades sociais não se mostrar na complexidade que possuem, mas ancorar-se no suporte da meritocracia, conforme apontado pela análise da autora. A assistência social necessita ir muito além dos discursos que se apoiam no desempenho pessoal.

A política de assistência social – no capitalismo dependente – está organicamente vinculada ao trabalho pela condição estrutural da superexploração [...], ou seja, a assistência social é estratégia para sobrevivência dos trabalhadores superexplorados, seja para completar o salário abaixo do seu valor real – por meio da transferência de renda – seja para garantir a renda na velhice e invalidez, quando os indivíduos não puderem acessar a previdência social devido à ausência de vínculo contributivo, que acaba por ser restrita à metade da força de trabalho. O mercado de trabalho na periferia do capitalismo só se modificará no socialismo (PAIVA, 2014, p. 348-349).

No cenário posto, essa política e o sistema de proteção que a envolve podem amenizar as condições de vida das massas trabalhadoras latino-americanas, seja pela complementaridade à proteção ao trabalho, que, conforme Paiva (2014), contempla praticamente metade dos trabalhadores que não contam com o vínculo contributivo, em que as inserções no mercado de trabalho são precarizadas e superexploradas. E também a necessária cobertura social nas situações de velhice, invalidez e demais privações materiais, que também não são cobertas pelo sistema previdenciário. Há uma vasta parcela da população que se encaixa nessas características, que só a assistência social pode garantir condições de vida e atenção às suas necessidades, mesmo no capitalismo dependente. Romper a superexploração do trabalho só será possível com o rompimento da lógica de funcionamento do capitalismo que perpetua o capitalismo dependente. Por isso, a saída só pode ser o socialismo.

Sobre a realidade da ampla classe trabalhadora que vive no continente, Werneck Vianna (2011) também considera que há outro público, não somente aquele passível de ser contemplado com o suporte social, educacional e de saúde pelas empresas na lógica perversa de americanização da seguridade social,

Mas há uma outra dimensão ainda, da mesma questão, que anula a assepsia desejada para o “primeiro mundo” local. A pobreza, as carências, a desproteção em que vive a terça parte dos brasileiros constituem a vala comum na qual se recrutam, de forma inequívoca, o grosso dos trabalhadores. É tênue a fronteira que separa a mão de obra mais qualificada e a mais bem remunerada – a que preenche os postos ocupacionais nos nichos competitivos do mercado – daquela que se acha imersa na diversidade dos setores desestruturados e informais. Misturam-se, na vida cotidiana de ambos os segmentos, os estorvos com moradia, transporte, atendimento médico, etc. Continuam presentes e agudas, nas redes familiares que perpassam e diluem as segmentações, as questões concernentes à garantia de renda em situações de incapacidade laborativa, o cuidado com menores e idosos, etc (WERNECK VIANNA, 2011, p. 196).

Além da importância da especificidade histórica na totalidade das relações no modo de produção capitalista, é fundamental ultrapassar a aparência dos fenômenos nas análises — a exemplo dos estudos que consideram que tal modelo de proteção social foi orientado para o bem-estar dos trabalhadores ou ampliação da cidadania e da igualdade.

Assim, infere-se que apreender o conhecimento histórico e estrutural da realidade latino-americana, além de contemplar a dimensão de totalidade na análise das relações econômico-sociais no âmbito do capitalismo, enquanto sistema global de acumulação, contribui para assimilar as particularidades do desenvolvimento periférico do modo de produção capitalista na América Latina, constituindo prerrogativa para fundamentar uma práxis política que encontre a superação do atual modelo.

Essa nova práxis política que a atenção às necessidades sociais, que também compreende uma autêntica, inovadora e ampla proteção social para construir, precisa ser, necessariamente, anticapitalista, mas também, antidependência, pois requer a supressão das relações de produção envolvidas na reprodução ampliada da dependência. É no campo político da luta de classes que estão as possibilidades de romper com a lógica histórica de dominação e exploração para construir relações sociais humanas, solidárias e livres. Não se deve perder jamais esse horizonte.

## 6 CONCLUSÃO

Nossos esforços, ao longo deste trabalho, trataram de problematizar aspectos da proteção social na América Latina, especialmente analisando a incorporação das categorias que fundamentam a política socioassistencial no Brasil, Chile, Bolívia e Venezuela, tendo em vista problematizar seu vínculo ídeo-teórico a partir do combate à pobreza e retomar o debate sobre a necessária elaboração de uma proteção social que atenda a particularidade do desenvolvimento capitalista na região, a partir da superexploração da força de trabalho e que porte a potência e a estatura que a América Latina exige.

Para tanto, perseguiu-se tal objetivo a partir de algumas questões norteadoras, recuperadas aqui: a) quais as principais matrizes categoriais que fundamentam a política socioassistencial nos sistemas de proteção brasileiro, chileno, boliviano e venezuelano?; b) quais os condicionantes de ordem econômica, social e política que conformam as referências do que se denomina enfrentamento à pobreza no Brasil, Chile, Bolívia e Venezuela?; c) as matrizes sociofamiliar, capital social e vulnerabilidade e risco social foram incorporadas à política socioassistencial nesses países? de que forma?; d) que concepções ídeo-teóricas e políticas essas categorias portam?; e) considerando os pressupostos teóricos, há particularidades que a proteção socioassistencial na América Latina precisa atender?

Após o debate colocado neste trabalho, não se tem dúvida do conteúdo que portam as matrizes categoriais que balizam a política socioassistencial na América Latina, particularmente nos sistemas de proteção brasileiro, chileno, boliviano e venezuelano, quando tomam-se algumas de suas legislações como referência. As legislações e documentos buscados confirmam, em seus conteúdos, as principais matrizes que estão orientadas para tais políticas nos documentos dos organismos internacionais que servem de base para sua elaboração. As matrizes *sociofamiliar*, *capital social* e *vulnerabilidade e risco social* foram incorporadas à política socioassistencial nesses países, cada um com ênfase em algumas delas em detrimento de outras.

Conforme percebeu-se nas análises, não somente essas matrizes guardam significado ídeo-teórico, como também explicitam uma concepção central que está por trás e as sustentam: a categoria pobreza e a concepção que ela porta, central para sustentação de todo esse arcabouço ídeo-teórico e político, que rege a proteção social no continente. Essa sustentação está balizada pelas orientações dos mecanismos internacionais (não somente documental, como teórica, ideológica e política) que, ao encontrar o solo histórico que as reproduzem, mesclam-se com as particularidades históricas e conjunturais ali postas,

revelando diferentes apropriações e operacionalização nos distintos desenhos de proteção. Observando desde a particularidade do solo histórico, veem-se potenciais possibilidades no desenho da proteção socioassistencial brasileira, e, mesmo daqui, também pode-se dizer o mesmo das experiências dos demais países, principalmente Bolívia e Venezuela. É certo, entretanto, que deve partir do povo latino-americano e de seu protagonismo popular as possibilidades materiais de reestruturação orgânica da chamada proteção socioassistencial nos países investigados. Algumas sementes que contribuem para esse caminho puderam ser percebidas, principalmente ao considerar a trajetória histórica de lutas e rebeldia política nesses países. Porém, deve-se reconhecer que ainda há necessidade de incorporação da proteção socioassistencial como horizonte político para o conjunto das massas trabalhadoras no continente.

A sustentação dos referenciais do chamado enfrentamento à pobreza nos países de nossa pesquisa é facilmente encontrada nos processamentos históricos nacionais, principalmente quando se considera a conjuntura dos países no momento de criação e implementação das políticas socioassistenciais. O projeto que aglutina essas referências é o projeto neoliberal e suas vertentes atuais, como o novo-desenvolvimentismo ou o social-liberalismo, investidos com o objetivo de aprimorar as estratégias e diretrizes que se mostraram pouco eficientes no início da implementação das reformas neoliberais. É nesse projeto que o combate ou enfrentamento à pobreza tem centralidade e que reproduz e legitima as categorias da matricialidade sociofamiliar, capital social e vulnerabilidade e risco social.

Das concepções que as orientações dos documentos mais expressam, a concepção de pobreza é a mais emblemática. Seu enfrentamento é parte da estratégia de desenvolvimento para a América Latina e o aprimoramento de seus conceitos foi alvo de estudos dos autores utilizados nesta pesquisa. Cabe enfatizar a função que Amartya Sen teve ao tornar-se referência para o Banco Mundial, ao pensar em propostas de políticas para a América Latina (SIQUEIRA, 2013). Amartya Sen, em realidade, foi chave na reestruturação das propostas do Banco Mundial, dado os poucos resultados obtidos com a estratégia de superação da pobreza posta no Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990, que tratava sobre o tema.

Conforme aborda-se no capítulo quatro, a estratégia de redução da pobreza com oferta de *trabalho e assistência social* aos pobres foi redimensionada para a promoção de oportunidades e de autonomia e aumento da segurança dos pobres. Novas concepções foram incorporadas àquelas, entretanto sem modificar o projeto de desenvolvimento que deve sustentar:

Apesar de admitir a precariedade dos seus métodos anteriores, permanece a individualização da pobreza (ora como incapacidade do sujeito, ora como “vulnerabilidade” em relação ao contexto), a desarticulação da pobreza em relação à acumulação de riqueza, e a crença na força do comércio e na gestão capitalista como premissas da sua atuação programática para erradicar a pobreza (SIQUEIRA, 2013, p. 121).

Conforme aborda-se neste trabalho, a concepção de pobreza sustenta as categorias da matriz sociofamiliar, capital social e vulnerabilidade e risco social, visto que essas se inscrevem num projeto de sustentação das promessas para atender as necessidades dos países latino-americanos, inscritos sob a lógica que reitera o projeto de desenvolvimento almejado para a região. Tais concepções portam um condicionamento dos pobres do continente a um determinado comportamento que impõe ao sujeito (e sua comunidade local) a responsabilidade em criar outras estratégias de sobrevivência (inscritas nos marcos de suas programáticas) que colaborem para saída da condição de pobreza e para a coesão social que esses países supostamente necessitam.

Ainda nesse escopo, o que se percebe é que as categorias, assim como as legislações que a levam em seu texto, expressam as produções teóricas que ganharam visibilidade após o fim da chamada “era de ouro”. São caudatárias de um tempo que solapou com a crise dos anos 1970 e considerou tudo que era sua base de sustentação, ultrapassado e sem valor teórico ou político, principalmente as ideias de classe social e luta de classes.

Desconsiderando a perversa condição de vida das massas de trabalhadores e o fato de que o aproveitamento dos ganhos da chamada “era de ouro” só foram sentidos pelos trabalhadores dos países centrais, os organismos internacionais acirram ainda mais qualquer possibilidade de atenção às necessidades das massas latino-americanas ao colocar em suas diretrizes as saídas individuais — ora privada, ora familiar, privada também — para enfrentar os efeitos da nova fase da acumulação capitalista, nos marcos do capital financeiro internacionalizado. Se antes as possibilidades reais de usufruir de qualquer produto da riqueza socialmente produzida não se mostravam no horizonte, a reconfiguração da acumulação em escala mundial colocou essas massas em situação ainda mais degradante. Ou seja, as consequências sociais do novo estágio de acumulação ficam ainda mais acirradas e, ao mesmo tempo, aprofundam-se as impossibilidades de usufruir dessa riqueza coletiva ao inscrever às políticas sociais uma nova lógica de funcionamento ainda mais prejudicial aos trabalhadores em geral, cujos conteúdos denotam como saída a responsabilidade individual.

A conclusão é inevitável, portanto: a proteção social, cujos desenhos foram formulados a partir dessas categorias e postos nessas condições não protegem as massas

latino-americanas. Mais ainda, foram formuladas com intuito da não proteção. Como resultado, operam por ocultar a necessidade de um desenho de política social estruturado para atender às necessidades sociais e evitar as privações de todas as ordens a que estão submetidos. Ao delegar a proteção social à família e/ou formular um conjunto de ações com esses pressupostos conceituais e operacionais não se alcança a proteção efetiva. Esses pressupostos categoriais não portam nenhuma possibilidade real de proteção social. Considerando, ainda, os agravantes postos pela particularidade da formação sócio-histórica da América Latina, definitivamente não alcança qualquer possibilidade de proteção.

Isso porque, considerando a crise econômica internacional e os custos sociais que ela ocasiona, o capitalismo tem obstruído a concretização real de uma proteção social que acesse os frutos da riqueza socialmente produzida. Esse é o cenário posto nos países centrais nos últimos anos, deixando para a história os louros promovidos pelo *Welfare State* e sua proteção ao trabalho. Na América Latina, o capitalismo não proporcionou as conquistas básicas que foram alcançadas nos países centrais europeus durante os anos dourados. Com essas diretrizes/matrizes categoriais e os desenhos que aqui se desenvolvem, escassos de possibilidades reais para atender as necessidades básicas e obter qualquer avanço na apreensão política dos sujeitos, não possibilitam sequer as conquistas clássicas da classe trabalhadora no capitalismo. As categorias são insidiosas e operam por barrar a possibilidade de atenção às necessidades básicas. Ademais, elaboradas alheias à complexidade de sua realidade e de sua história, sua incorporação nas políticas socioassistenciais construíram um denso campo que colaborou para enfraquecer as possibilidades de tensionamento no campo da disputa política e do protagonismo dessas massas em seus processos de conquista por melhores condições de vida e pela transformação da sociedade.

Essa proteção social, com essas categorias, deixa a assistência social à margem do que realmente é necessário. Por isso, e por se tratar de uma população desprotegida e com um fardo histórico, principalmente, é necessário insistir em disputar a proteção social com estratégias que possam constranger e tensionar o capital, sobretudo, em suas características locais.

Outro caminho que se mostrou fluido e, em muitos momentos, atraente durante as últimas décadas foi a possibilidade de se beneficiar de categorias explicativas formuladas em outros momentos e outras realidades para a explicação de nossa política e proteção social. Essas, assim como as ideias vindas de formulações e percepções sobre a pobreza e, logo, sua possível proteção social, formuladas pelos documentos desses organismos, reiteram e cooperam para a manutenção da condição de países dependentes. Em alguns momentos, a

produção teórica sobre a proteção social se empenhou em enquadrar a realidade no modelo proposto que, conforme Osorio (2009) já analisou, se a realidade não correspondia a essa lógica, ruim para ela, pois o modelo tinha sua construção lógica e racional e, por isso, era legitimado e validado.

Ademais, outro fator considerado de extrema relevância e que tais modelos operaram foi o de encobrir qualquer possibilidade de protagonismo das massas em suas formulações, desenhos ou implementações.

Além disso, reitera um projeto econômico, político e social que atende a uma determinada inserção no circuito das relações comerciais internacionais, marcadamente capitalista, visto que espera inúmeros resultados positivos que tais estratégias devem alcançar. Enquanto são seguidas as estratégias pensadas longe das necessidades e da particularidade do povo e do próprio desenvolvimento, não há dúvidas, reitera-se a condição de dependência de nossos países com tímidos mecanismos de proteção social.

É por isso que elucidar a concepção ídeo-teórica dessas categorias e contribuir para compreender a política social, especialmente a política socioassistencial a partir das determinações que incorrem na América Latina, é contribuir para resolver nossos “fantasmas históricos”, como denominou Quijano (2005). Ou seja, identificar nossos problemas e trabalhar para superá-los.

Não é surpreendente, por isso, que nossa história não pode ter um movimento autônomo e coerente, e mais exatamente tenha se configurado como um longo e tortuoso labirinto em que nossos problemas não resolvidos nos habitam como fantasmas históricos. E não se poderia reconhecer e entender esse labirinto, ou seja, debater nossa história e identificar nossos problemas, se não se conseguisse primeiro identificar nossos fantasmas, convocá-los e contender com eles (QUIJANO, 2005, p. 15).

A questão social na América Latina faz parte de um mesmo caldo histórico no qual o passar do tempo não fez mais que reproduzi-la e aumentá-la. O movimento da nossa realidade e, mais ainda, o ardente afã do povo da região que não se entrega ao seu destino e incorre em rebeldia e luta cotidianamente, muitas vezes de forma organizada e coletiva — como se pôde ver brevemente na conjuntura dos países estudados e como se sabe fazem parte de nossa história — será o motor que impulsionará sua transformação. O intuito desse trabalho foi contribuir, mesmo que modestamente, para “identificar nossos problemas”, mas a tarefa profissional, acadêmica e histórica necessita contribuir para lutar e combater esses fantasmas.

Esses fantasmas são aqueles que habitam nossa existência social, assediam nossa memória, inquietam cada projeto histórico, irrompem com frequência em nossa vida, deixam mortos, feridos e contundidos, mas as mutações históricas que lhes dariam finalmente descanso não estiveram até hoje a

nosso alcance. Contudo, não somente é importante fazê-lo. É, literalmente, urgente (QUIJANO, 2005, p. 15).

Entender como se desenvolveu a proteção social, especialmente a proteção socioassistencial na região, seja pela absorção de categorias dos documentos dos organismos multilaterais ou daquelas formuladas em outras realidades é parte dessa tarefa posta por Quijano (2005), corroborada aqui. A partir dessa compreensão, ou seja, desmistificando o patamar ideocultural e político engendrado pela atualidade é que se pode tecer um caminho próprio na construção de uma política social verdadeiramente latino-americana, comprometida com o atendimento das necessidades sociais e humanas de suas massas.

Ademais, o que se percebe nesse engodo teórico é a utilização de termos e categorias historicamente reivindicados pela esquerda, cujos sentidos e significados foram empreitadas teóricas de longos anos e que continuam sendo aprimoradas no campo teórico-conceitual, como é o caso de participação (que potencializa o capital social) e autonomia (proporcionadas pela geração de oportunidades). A utilização de tais categorias é amplamente realizada por tais documentos e, principalmente, pelos teóricos que as sustentam. Em um primeiro momento, tais categorias podem parecer que significam aquilo que para o campo da esquerda carrega em sua trajetória vínculo com os interesses da classe trabalhadora, localizada no embate direto com as forças conservadoras, e em sentido radicalmente democrático e socialista.

Não tenhamos ilusões, no entanto. Basta uma leitura atenta e calma para que os mesmos termos utilizados no campo da defesa do sentido público, democrático e socialista revelem-se interconectados numa teia que sustenta um discurso com cariz emancipatório, mas que valoriza e superestima o caráter privado e individual das atuações e das possibilidades de autonomia que discursam, argumentam e validam em seus escritos.

Não cabe outra tarefa senão aquela de sustentar conceitualmente de que ponto se parte ao defender uma proteção social pública que carrega em seus preceitos e ações não somente a perspectiva de afirmação e valorização do direito, mas, sobretudo, de afirmação e valorização da esfera pública e socialista, cujo fim último seja a organização dos trabalhadores na qual a política social combata o legado histórico dos povos latino-americanos de subalternidade, dominação e superexploração.

Sendo assim, se os termos são semelhantes, seus significados não. As categorias de participação popular e autonomia defendidas para serem os motores da proteção social latino-americana, essencialmente no campo da proteção socioassistencial, carregam em sua centralidade o enfrentamento do legado dos povos latino-americanos. Sobretudo, a

necessidade de construção de uma proteção social própria e autêntica, que atenda às necessidades reais dos povos de Nossa América. Como apontado no último item do capítulo V, esse sistema de proteção social não deve ser a síntese de outros modelos que tenta-se aqui mesclar e adaptar.

Ao indicar a necessidade de um novo caminho para a proteção social, parte da tarefa deste trabalho é contribuir com alguns requisitos fundamentais indicados ao longo do trabalho e sistematizados aqui:

- Necessidade de pautar-se por esquemas teóricos que atentem para a diversa realidade econômica, mas principalmente as ainda mais escassas, para a diversa realidade política e social da região;

- Atender a desenhos de políticas públicas que busquem a particularidade da condição do trabalho e das profundas consequências que gera para a reprodução social das massas latino-americanas. Portanto, seu pressuposto fundamental é atender aos impactos que os mecanismos de superexploração do trabalho ocasionam na vida do trabalhador;

- Conter em suas formulações a atenção à diversidade étnico-racial, com atenção às populações indígenas, camponesas, ribeirinhas, urbanas e rurais. Essas formulações necessitam ir além das fronteiras que suas formulações compreendem e estar abertas a modificações constantes com participação dessas populações, absorvendo essa diversidade;

- Formular desenhos de políticas sociais, principalmente tratando-se de política socioassistencial, que carreguem em sua formulação amplos processos de participação protagônica com efetivo poder de modificação de estruturas de elaboração, implantação e execução dessas políticas. Esses processos de protagonismo devem ir muito além de contemplar espaços institucionalizados de participação como mero atendimento a requisitos burocráticos, mas, sim, condicionar a formulação dos desenhos às ideias e percepções dos sujeitos que vão usufruir das ações, e que são alvo dessas mesmas ações.

Não há desenhos prontos que possam atender a tais requisitos. O que pode haver são esforços e vontade política para iniciar uma política e uma proteção socioassistencial de novo tipo, que coadjuve com outros projetos político-emancipatórios das massas trabalhadoras, marginalizadas e subalternizadas no caminho a outra sociabilidade. Para tal, precisa-se reconhecer nossa experiência histórica e liberar nossa retina das produções teóricas tradicionais. Só assim pode-se “lidar com tais fantasmas e conseguir, talvez, que nos iluminem antes de desvanecer” (QUIJANO, 2005, p. 16).

Nesse mesmo sentido, revela-se a conclusão maior deste trabalho, que jamais iríamos nos furtar: a da categórica defesa da política pública de assistência social. Mais ainda, a defesa

de que a assistência social alcance a estatura que ela necessita diante das ímpares incumbências que lhe cabe, dada as condições de vida do povo latino-americano e das condições sociais, econômicas e políticas a que ainda é submetido cotidianamente.

Estatura que deveria ter a assistência social na América Latina diante da superexploração, pois somente em países cuja particularidade histórico-estrutural é baseada na superexploração há situações de vulnerabilidade, violência, configurações de classes e sujeitos específicos que passam por situações diferentes dos vivenciados nos países centrais, a exemplo do que acontece com os segmentos de idosos, com a população LGBT, com os negros (devido à particularidade que possui na América Latina) e com as mulheres (segmento ainda mais superexplorado).

Parte das reivindicações dos segmentos que contemplam hoje a área de direitos humanos, acima mencionados, busca alcançar uma política pública especial, que contemple a particularidade das múltiplas situações de privação e ataque aos seus direitos mais fundamentais. Fortalecer a política socioassistencial e contribuir para a necessária estatura que ela deve adquirir contribuirá para atender essas demandas e essas populações dentro de sua proteção social. A fragmentação dos segmentos que requerem políticas setoriais, muitas vezes disputando poucos recursos próprios, colabora na lógica contrária àquela que fortalece e qualifica não somente a assistência social, como também as demais políticas sociais públicas, como habitação, saúde, educação, trabalho.

Não se deve esquecer, entretanto, de uma premissa fundamental: “a forma estatal deriva, portanto, da forma valor”. Ou seja, “a própria existência do Estado, seja quem for o seu dirigente eventual, é o índice da persistência da sociedade capitalista” (ALMEIDA, 2013, p. 135). No capitalismo dependente, cabe ao Estado administrar sua estrutura institucional e organizativa, atendendo a manutenção da reprodução social de sua população diante do envio permanente do excedente para os países centrais. Isto é, esse mesmo Estado promove o distanciamento entre a acumulação da classe dominante e dos setores a ela vinculados e grande dificuldade de manutenção e subsistência da classe trabalhadora.

Sem dúvidas, considera-se a potência da luta de classes e que toda e qualquer garantia social é fruto das lutas e tensões exercidas pela classe trabalhadora, mas considerar tal premissa fundamental é nos condicionarmos a não perder de vista o horizonte socialista que a atenção plena aos interesses da classe trabalhadora em geral, considerando as massas marginalizadas e subalternizadas, deve ser considerada.

Para tal, é necessário retomar as ideias de revolução que a sociologia latino-americana tratou de tecer duras críticas nos anos 1980. Considerava inadequada para o trato político,

mera técnica que reitera uma visão instrumental da política que se buscou romper pelas concepções adotadas e que consideravam os movimentos da sociedade e seus atores, além do atraso para as ciências sociais, também provocou consequências políticas que devem ser combatidas e revertidas. Naquele momento, segundo Osorio (1993), a crítica à revolução assinalou uma crítica à visão de classe trabalhadora como sujeito que porta as possibilidades de uma nova ordem social, tornando, com esse discurso, ultrapassadas as ideias de classes sociais e de luta de classes dentro das discussões predominantes no campo das ciências sociais. Não há nada mais localizado do ponto de vista da luta de classes do que reiterar que ela está superada.

Ainda nesse debate, a relação entre “revolução” e “ordem” também figurava com centralidade no debate dos anos 1970, e foi restringida. A sociologia passou a aceitar as reformas, desde que vinculadas ao caminho para sociedades que combinem capitalismo e democracia, e não como estratégia de transição ao socialismo. A análise da primeira metade dos anos 1990, do autor, foi precisa sobre os limites da democratização, estratégia que a concilia com o capitalismo.

Al igual que en los años sesenta, cuando la teoría del desarrollo mostró su incapacidad explicativa para los problemas del subdesarrollo latinoamericano, hoy la teoría de la transición democrática está mostrando los límites que se ha impuesto para analizar los toques que enfrenta la democratización latinoamericana y el campo de acción en el que se mueven los actores sociales. Las puertas comienzan a abrirse para una reflexión de la política, de los sujetos sociales y de la democracia de nuevo tipo en la región (OSORIO, 1993, p. 60)<sup>120</sup>.

Passados vinte anos de sua análise, já se pode decifrar os limites da democratização, quiçá as portas para novas reflexões possam definitivamente ser abertas, principalmente com a recente “descoberta” dos clássicos latino-americanos por parte de uma parcela dos cientistas sociais e dos intelectuais brasileiros. A conciliação entre capitalismo e democracia mostrou seus limites e, principalmente, operou pelo aprofundamento da condição dependente dos países latino-americanos. Por isso, uma saída que altere o quadro estrutural da região deverá, necessariamente, romper com a dependência.

Conforme explicitou-se, sobre o papel da produção de um conhecimento que nos liberte, tomam-se as análises de Ouriques (2014), produção em que o autor tece uma crítica às ciências sociais no Brasil e considera que, mesmo que um programa de pesquisa destinado à

---

<sup>120</sup> “Como nos anos sessenta, quando a teoria do desenvolvimento mostrou a sua incapacidade de explicar os problemas do subdesenvolvimento latino-americano, hoje a teoria da transição democrática está mostrando os limites impostos para analisar o alcance que enfrenta a democratização da América Latina e o campo de ação em que os atores sociais se movem. As portas começam a se abrir para uma reflexão da política, dos sujeitos sociais e da democracia de novo tipo na região” (OSORIO, 1993, p. 60, tradução nossa).

superação do subdesenvolvimento e da dependência seja difícil de manter, o sistema político e a teoria econômica mostram sua clara limitação para atender as grandes exigências da sociedade. Para o autor:

Nem a democracia – certamente restringida – nem o desenvolvimento – a ideologia por excelência na periferia capitalista – pode limitar o avanço deste programa de pesquisa que não somente recupera antigas contribuições teóricas iniludíveis para explicar o desenvolvimento capitalista no Brasil, mas amplia novos temas de estudo apenas sugeridos na década de sessenta e setenta quando ganharam certa visibilidade em nosso continente e influenciaram em grande medida o mundo universitário dos países centrais. Ao contrário, é precisamente pelas restrições que o regime político democrático liberal adquire entre nós e sua íntima relação com a reprodução ampliada da dependência que os estudos sobre a teoria marxista da dependência retomam vitalidade teórica e ganham visibilidade social (OURIQUES, 2014, p. 16).

É nessa seara que se desenvolve este trabalho, para contribuir com uma agenda de pesquisa e de estudos que retomem a importância da Teoria Marxista da Dependência para compreender a questão social latino-americana e, também, para contribuir nas análises sobre a política social e a proteção socioassistencial, no escopo da originalidade que ela requer. Se os estudos no âmbito da economia estão se ampliando, os estudos sobre a questão social e as políticas sociais ainda possuem largo campo a ser explorado.

Finalmente, as análises empreendidas nesta tese apontam para a afirmativa de que as políticas socioassistenciais na América Morena e, em especial, nos quatro países estudados, foram construídas, ao que pese a luta política interna, com conteúdo que busca responder às indicações feitas por organismos multilaterais e para dar sustentação a análises da crise capitalista internacional dos anos 2000, descoladas da realidade latino-americana. A retórica internacional exigia patamares de sustentação das reformas indicadas e, assim como nos anos 1980 e 1990, as orientações dos organismos internacionais são utilizadas para ganhar permeabilidade nos distintos países, que operam pela atenção às suas indicações, na incrível e controversa manutenção do sistema internacional de relação entre países e do atual modo de acumulação mundial. Nesse mesmo movimento, com ciência dos impactos que geram, operam por ocultar as lutas cotidianas das massas para atender às suas necessidades materiais, relegando-as à invisibilidade internacional.

Com isso, é preciso reafirmar que a política social no capitalismo só terá condição de efetivar uma proteção social se inscrita no movimento da luta de classes e no deslocamento das análises inócuas e imprecisas como as realizadas com a incorporação de categorias que efetivamente colaboraram para transformar a realidade latino-americana em paisagem burocrática e gerencial. Ademais, a incorporação das categorias, considerando as distintas

formas com que foram apreendidas e utilizadas nos quatro países, constroem no campo ídeológico-político que mascara o próprio campo da disputa política dentro da esfera do Estado e fora dela — que historicamente se demonstrou como única possibilidade de conquistar garantias sociais pelo povo latino-americano — criando uma falsa ideologia de que são indispensáveis para manter o equilíbrio econômico e social que os países da região necessitam. Ou seja, as orientações dos organismos internacionais são firmadas como inovadoras e atentas às transformações locais, fruto do desequilíbrio do sistema internacional que ocasiona aqui maiores índices de pobreza e de desigualdade. Os impactos e as falsas impressões que causam para a luta da classe trabalhadora são imensos.

A saída, portanto, é a mais do que necessária construção de caminhos que recuperem o protagonismo das massas latino-americanas pelos seus interesses, não somente no campo das políticas sociais, mas, também, no campo da luta geral contra as condições postas atuando efetivamente na intimidação do processo de espoliação e aumento da riqueza de poucos e aumento da desigualdade social. A união do povo latino-americano mostra-se como uma indispensável saída para se proteger dos moinhos da acumulação e de seu arcabouço ideológico-teórico e cultural.

Por isso, reafirma-se que é no movimento dialético de desobscurecimento da relação entre proteção social e processo de acumulação que será possível estabelecer um projeto que recupere o papel da proteção socioassistencial na acumulação de forças da classe trabalhadora, para enfrentar os desafios de construir um projeto alternativo à opressão e exploração, em direção a uma sociedade socialista.

## REFERÊNCIAS

- AGGIO, Alberto. O Chile de Lagos: o desafio de um novo curso democrático. **Estudos de Sociologia**. v. 5, n. 9, p. 1-12, 2000. Disponível em <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/192>> Acesso em: 18 jan. 2016.
- AGÊNCIA BRASIL. Brasil sem Miséria deve incluir mais 600 mil famílias em 2014. **O Globo**, 16 set. 2013. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/pais/brasil-sem-miseria-deve-incluir-mais-600-mil-familias-em-2014-9988261>> Acesso em: 16 set. 2013.
- ALMEIDA, Silvio Luiz. A compreensão da forma e a crítica da reforma: da relação entre Estado e reprodução do capital. **Margem Esquerda**. São Paulo: Boitempo, n. 21, p. 133-136, out. 2013.
- AMIN, Samir. **El eurocentrismo: crítica de una ideología**. México/DF: Siglo Veintiuno, 1989.
- AMIN, Samir. **La acumulación en escala mundial**. Buenos Aires; México: Siglo Veintiuno Editores, 1975.
- ANDRADE, Everaldo de Oliveira. **A revolução boliviana**. São Paulo: Editora UNESP, 2007. [Coleção Revoluções do Século XX]
- ANDRADE, Everaldo de Oliveira. **Bolívia: democracia e revolução - a comuna de La Paz de 1971**. São Paulo: Alameda, 2011.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Para salir de la pobreza: el enfoque de Banco Interamericano de desarrollo para reducir la pobreza**. Banco Interamericano de Desarrollo – Departamento de Desarrollo Sostenible, 1998.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: la acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo**. Banco Interamericano de Desarrollo – Departamento de Desarrollo Sostenible, 2001.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1990: a pobreza**. Banco Mundial; Fundação Getúlio Vargas: Nova Iorque; Rio de Janeiro/São Paulo, 1990.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001: luta contra a pobreza**. Banco Mundial: Washington, 2001.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. [Biblioteca Básica de Serviço Social]

BENEVIDES, Claudio do Valle. **Um estado de bem-estar social no Brasil?** 2011. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Prefácio – Prebisch e Furtado. In: PREBISCH, Raúl. **O manifesto latino-americano e outros ensaios**. Organização e introdução Adolfo Gurrieri. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

BOLIVIA. Estado Plurinacional de. **Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario**. Decreto Supremo n. 29246 de 22 de agosto de 2007. La Paz, 2007. Disponível em <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>> Acesso em: 15 jan. 2015.

BOLIVIA. Estado Plurinacional de. **Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario**. Documento explicativo do Ministerio de Planificación y Coordinación. La Paz, 2006. Disponível em <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>> Acesso em: 15 jan. 2015.

BORON, Atilio A. Filosofia política e crítica da sociedade burguesa: o legado teórico de Karl Marx. In: \_\_\_\_\_. **Filosofia política moderna: de Hobbes a Marx**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO: San Pablo: Departamento de Ciência Política - FFLCH - Universidade de São Paulo, 2006. p. 287-328.

BORON, Atilio A. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de la democracia en América Latina. In: KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo (orgs.). **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 19-67.

BRASIL. **Lei 12.435 de 06 de julho de 2011**. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF, 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)> Acesso em: 10 jan. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004; Norma Operacional Básica – NOB 2005**. Brasília, DF, 2004. Disponível em <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)> Acesso em: 10 jan. 2015.

BRASIL. **Decreto n. 1366 de 12 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1366.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm)> Acesso em: 10 jan. 2015.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei 8742 de 07 de dezembro de 1993: dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)> Acesso em: 10 jan. 2015.

CARCANHOLO, Marcelo. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova Cepal dentro do Consenso de Washington. In: CASTELO, Rodrigo (org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010. p. 119-141.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas, SP: Papirus, 1986.

CARRARO, Dilceane. **A política de assistência social no Brasil e no Chile: o binômio da focalização x universalização**. 2010. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

CASTELO, Rodrigo. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **Em Pauta**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 119-138, jan./jun. 2013a.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Expressão Popular, 2013b.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia de bem-estar. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012a. p. 46-77.

CASTELO, Rodrigo. Carlos Nelson Coutinho e a controvérsia sobre o neoliberalismo. In: BRAZ, Marcelo (org.). **Carlos Nelson Coutinho e a renovação do marxismo no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2012b. p. 287-320.

CHILE, República de. **Conceptos Fundamentales Sistema de Protección Social Chile Solidario**. Santiago de Chile, 2004a. Disponível em <[http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc\\_170.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_170.pdf)> Acesso em: 10 fev. 2015.

CHILE, República de. **Ley nº 19.949**. Establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario” Santiago de Chile, 2004b. Disponível em <<http://www.leychile.cl>> Acesso em: 10 fev. 2015.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL. **Panorama Social da América Latina 2012**. Santiago de Chile, 2012. Disponível em <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1246/S2012895\\_pt.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1246/S2012895_pt.pdf?sequence=1)> Acesso em: 18 jan. 2016.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL. **Panorama Social da América Latina 2014**. Santiago de Chile, 2014. Disponível em <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729\\_es.pdf?sequence=6](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?sequence=6)> Acesso em: 18 jan. 2016.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL. **Desarrollo productivo en economías abiertas**. Santiago de Chile, 2004. Disponível em <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/desarrollo-productivo-en-economias-abiertas>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL. **Equidad, desarrollo y ciudadanía**. Santiago de Chile, 2000. Disponível em <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/equidad-desarrollo-y-ciudadania-version-definitiva>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Estruturalismo e a miséria da razão**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

COUTO, Berenice. Assistência social e relevo: um movimento necessário. **Katálysis**. Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 9-10, jan./jun. 2015.

COUTO, Berenice et al (Org): **O Sistema Único de Assistência Social**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CUCOLO, Eduardo. Banco Central anuncia medidas de crédito e libera ajuda ao BTG Pactual. **Folha de São Paulo**, Brasília, 16 dez. 2015. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/12/1719649-banco-central-anuncia-medidas-de-credito-e-libera-ajuda-ao-btg-pactual.shtml>> Acesso em: 18 jan. 2016.

CUEVA, Agustín. **América Latina en la frontera de los años 90**. Quito: Editorial Planeta del Ecuador, 1989.

DIETERICH, Heinz. **Novo guia para a pesquisa científica**. Blumenau: Ed. da FURB, 1999.

DRI, Rubén R. A filosofia do Estado ético: a concepção hegeliana do Estado. In: BORON, Atilio A. **Filosofia política moderna**: de Hobbes a Marx. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO: San Pablo: Departamento de Ciência Política - FFLCH - Universidade de São Paulo, 2006, p. 213-245.

DURÁN GIL, Aldo. Bolívia: duas revoluções nacionalistas. **Perspectivas**. São Paulo, v. 33 p. 157-189, jan./jun. 2008.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova**. n. 35, São Paulo: CEDEC, 1995.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 5. ed. São Paulo: Global, 2008.

FERNANDES, Florestan. **Nova república?** 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL - FMI. **Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza**. Publicado em 1999. Disponível em <<https://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/esl/poverty1.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GARCÍA LINERA, Álvaro. **A potência plebeia**: ação coletiva e identidades indígenas, operárias e populares na Bolívia. São Paulo: Boitempo, 2010.

GIDDENS, Anthony. Admirável mundo novo: o novo contexto da política. **Caderno CRH**. Salvador, n. 21, p. 9-28, jul./dez. 1994.

- GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 23. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.
- HELLER, Agnes. **Teoría de las necesidades en Marx**. 3. ed. Barcelona: Ediciones Península, 1998.
- HIGGINS, Silvio Salej. **Fundamentos teóricos do capital social**. Chapecó: Argos, 2005.
- HOBBSAWM, Eric J. **A era das revoluções**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- IAMAMOTO, Marilda. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**. São Paulo: Cortez, 2009.
- IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.
- JARDIM, Claudia. Um ano após morte, Chávez ainda “sustenta” apoio a governo venezuelano. **BBC Brasil**, 05 mar. 2014. Disponível em <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140304\\_chavez\\_um\\_ano\\_morte\\_claudia\\_rw](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140304_chavez_um_ano_morte_claudia_rw)> Acesso em: 18 jan. 2016.
- LARA, Ricardo. Notas lukacsianas sobre a decadência ideológica da burguesia. **Katálisis**. Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 91-100, jan./jun. 2013.
- LEFEBVRE, Henry. **Lógica formal lógica dialética**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- LUCE, Mathias Seibel. Brasil: nova classe média ou novas formas de superexploração da classe trabalhadora? **Trabalho, Educação e Saúde**. Rio de Janeiro, v.11, n.1, p. 169-190, jan./abril. 2013.
- MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João (orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005a. p. 137-180.
- MARINI, Ruy Mauro. Desenvolvimento e dependência, 1992. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João (orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005b. p. 221-224.
- MARINI, Ruy Mauro. Sobre a Dialética da dependência. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João (orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005c. p. 181-194.
- MARINI, Ruy Mauro. **América Latina: dependência e integração**. São Paulo: Editora Página Aberta, 1992.
- MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Desvendando o social no governo Lula: a construção de uma nova base de apoio. In: PAULA, João Antônio de (org.). **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p.143-170.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Renato. Chile: a democracia e os limites do consenso. **Lua Nova** [online]. São Paulo, n. 49, p. 65-85, 2000. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452000000100005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452000000100005&script=sci_abstract&tlng=pt)> Acesso em: 18 jan. 2016.

MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I; tradução de Reginaldo Sant'Anna. 24. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARX, Karl. Para a crítica da economia política. In: \_\_\_\_\_. **Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro; O Rendimento e suas fontes: a economia vulgar**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. p. 3-21.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MAURIEL, Ana Paul Ornelas. **Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza**. Ijuí: Editora Unijuí, 2010.

MAURIEL, Ana Paul Ornelas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Katálysis**. Florianópolis, vol. 13, n. 2, p. 173-180, jul./dez. 2010.

MEDEIROS, Marcelo. **A transposição de teorias sobre a institucionalização do Welfare State para o caso dos países subdesenvolvidos**. Texto para discussão n. 695, IPEA, 1999.

MERCADO aumenta previsão de queda do PIB para 3,62 % em 2015. **G1**, Rio de Janeiro, 14 dez. 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/mercados/noticia/2015/12/mercado-aumenta-previsao-de-queda-do-pib-para-362-em-2015.html>> Acesso em: 18 jan. 2016.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: \_\_\_\_\_. (org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008a. p. 133-146.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008b.

MOTA, Ana Elizabete. O fetiche da assistência social. In: \_\_\_\_\_. (org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008c. p. 15-18.

MOULIAN, Tomás. El gobierno de Michelle Bachelet: las perspectivas del cambio. In: **OSAL – Observatorio Social de América Latina**. Año VI, n.19, jul/2006, Buenos Aires: CLACSO. Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal19/sur.pdf>> Acesso em: 30 abr. 2010.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Fundamentos e tendências dos atuais sistemas de proteção social. In: **O direito à saúde na reforma do Estado brasileiro**: construindo uma nova agenda. Tese (Doutorado em Enfermagem). Programa de Pós-Graduação em Enfermagem, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. p. 29 – 67.

OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**: a sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

OSORIO, Jaime. **Explotación redoblada y actualidad de la revolución**: refundación societal, rearticulación popular y nuevo autoritarismo. México DF: Editorial Itaca; UAM Xomichilco, 2009.

OSORIO, Jaime. **Fundamentos del análisis social**: la realidad social y su conocimiento. México: FCE, UAM Xomichilco, 2001.

OSORIO, Jaime. Los nuevos sociólogos: tendencias recientes de la sociología latinoamericana. **Estudios latinoamericanos**, n. 1, Nueva Epoca, enero-junio, 1994.

OSORIO, Jaime. La democracia ordenada: análisis crítico de la sociología del Cono Sur latinoamericano. **Estudios sociológicos**, n. 33, p. 38- 62, sep.-dec., 1993. Colegio de Mexico. Disponível em <[http://www.jstor.org/stable/40420250?seq=3#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/40420250?seq=3#page_scan_tab_contents)> Acesso em: 02 dez. 2015.

OURIQUES, Nildo. **O colapso do figurino francês**: crítica às ciências sociais no Brasil. Florianópolis: Insular, 2014.

PAIVA, Beatriz Augusto de. A enigmática contradição entre trabalho e política de assistência social. In: PAIVA, Beatriz Augusto de (org.). **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva**: direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras Editora, 2014. p. 321-372.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XXVII, n. 87, p. 5-24, set./dez. 2006.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **A política de financiamento da assistência social**: a imprecisa tradução da LOAS. 2003. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

PAIVA, Beatriz Augusto de; CARRARO, Dilceane; ROCHA, Mirella. Cartografia teórico-metodológica no estudo da proteção socioassistencial básica do SUAS. In: PAIVA, Beatriz Augusto de (org.). **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva**: direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras Editora, 2014. p. 27-74.

PAIVA, Beatriz Augusto de; CARRARO, Dilceane; ROCHA, Mirella. Políticas sociais na América Latina: a superexploração do trabalho e outras contradições. In: MATTEI, Lauro. (org.). **América Latina no limiar do século XXI**: temas em debate. Florianópolis: Insular, 2011. p. 191-226.

PASTORINI, Alejandra; MARTÍNEZ, Inés. Tendências das mudanças da proteção social no Brasil e no Uruguai: a centralidade das redes mínimas na América Latina. **Katálysis**, Florianópolis, v.17, n.1, p. 59-67, jan./jun. 2014.

PEREIRA, Potyara A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PRADO JR. Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flavio Cruz. Problematizando o uso da técnica de análise documental no Serviço Social e no Direito. In: **Sociedade em Debate**. Pelotas, n. 15, v.2, p. 111-125, jul./dez. 2009.

PREBISCH, Raúl. **Interpretación del proceso de desarrollo latino americano en 1949**. 2. ed. Santiago de Chile: Cepal, 1973. Serie Conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL. Disponível em < <http://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/326.pdf> > Acesso em: 10 dez. 2015.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

QUIJANO, Aníbal. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, n. 55, v. 19, p. 09-31, set/dez, 2005.

RIBEIRO, Darcy. **O dilema da América Latina**: estruturas de poder e forças insurgentes. Petrópolis: Vozes, 1978.

RICHARDSON, Roberto Jarry (org.). **Pesquisa social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBISON, Lindon J; SILES, Marcelo E.; SCHMID, A. Allan. El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro. In: ATRIA, Raúl et al (comp.). **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe**: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: CEPAL, 2003. p. 51-113.

ROCHA, Joallan Cardim. 10 anos do governo Evo Morales: o “Nacionalismo Indígena” no poder? **Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos-REBELA** [online]. Florianópolis, vol. 5, n.2, p. 208-224, mai./ago. 2015.

ROCHA, Mirella. **Participação popular nas políticas socioassistências na América Latina**: estudo comparativo entre Brasil e Venezuela. 2009. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

RODRIGUES, Natalia Scartezini. **Revolução bolivariana e ofensiva socialista na Venezuela**. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Araraquara/SP, 2012.

ROUANET, Sergio Paulo. **As razões do iluminismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

SEABRA, Raphael L. **A via venezuelana ao socialismo**. Curitiba: Editora CRV, 2014.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

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

SILVA, Ludovico. **Anti-manual para uso de marxistas, marxólogos y marxianos**. Caracas: Monte Avila Editores, 1974.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Katálisis**. Florianópolis, vol. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (coord.). **O bolsa família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Sheyla S. S. et al. Reestruturação produtiva e hipertrofiação da assistência social: a ofensiva do capital no Brasil. **Temporalis**. Brasília, ano 10, n.20, p. 167-196, jul./dez. 2010.

SIMIONATTO, Ivete. Expressões ideoculturais da crise capitalista na atualidade e sua influência teórico-prática. In: CFESS. ABEPSS. **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS; ABEPSS, 2009. p. 87-106.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos**. São Paulo: Cortez, 2013.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002. [Coleção Questões da Nossa Época]

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. Prefácio. In: YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

VALLEJOS, Rolando Alvarez. La nueva política en el Chile postdictatorial: ¿Pasividad ciudadana o clientelismo desde abajo? (1990-1996). **Estudios Ibero-Americanos**. Porto Alegre: PUCRS, v. 40, n. 1, p. 169-189, jan./jun. 2014.

VENEZUELA, República Bolivariana de. Ministerio del Poder Popular para la Cultura. Dossier 27 de febrero de 1989: “El Caracazo” o el estallido social contra el recetario neoliberal. In: \_\_\_\_\_. **Memorias de Venezuela**. Caracas: Imprenta Nacional, n. 7, p. 48-59, ene./feb. 2009.

VENEZUELA, República Bolivariana de. **Ley de Servicios Sociales**. Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas. Gaceta oficial n° 38.270 12 de septiembre de 2005. Caracas, 2005. Disponível em <<http://www.gobiernoenlinea.ve/home/legislacion.dot#>> Acesso em: 15 jan. 2015.

VENEZUELA, República Bolivariana de. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas, 1999.

VITALE, Luis. **Interpretación marxista de la historia de Chile**. Santiago, 1999. Disponível em < <http://www.elquecallaotorga.cl/>> Acesso em: 30 mai. 2008.

WERNECK VIANA, Maria Lucia T. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

## **APÊNDICES**

**Apêndice A:** Instrumental de Pesquisa I - Legislação da Proteção Social dos Países

**Apêndice B:** Instrumental de Pesquisa II - Documentos oficiais dos Organismos Internacionais direcionados para os países da América Latina

**Apêndice A: Instrumental de Pesquisa I - Legislação da Proteção Social dos Países**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**Pesquisa: As Categoriais da Política de Assistência Social na América Latina: Estudo sobre sua incorporação nos sistemas de proteção socioassistencial**

Pesquisadora: Dilceane Carraro | Orientadora: Berenice Rojas Couto

**Instrumento de Pesquisa 1**

(Legislação da Proteção Social dos Países):

País: \_\_\_\_\_

Documento: \_\_\_\_\_

1. Princípios:

2. Objetivos:

3. Diretrizes:

4. Eixo(s) que fundamenta(m) e direciona(m) as ações que constam no documento:

5. Público alvo (Termos utilizados para designar o destinatário dos serviços):

6. Necessário cumprir requisito/condicionalidade para acesso e permanência em serviço/programa/projeto/benefício? Enumerar.

7. Justificativa do documento para o cumprimento do requisito/condicionalidade:

8. Delimitação de tempo máximo de permanência em serviço/programa/projeto/benefício:

9. Informações adicionais:

**Apêndice B:** Instrumental de Pesquisa II - Documentos oficiais dos Organismos Internacionais direcionados para os países da América Latina

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**Pesquisa: As Categoriais da Política de Assistência Social na América Latina: Estudo sobre sua incorporação nos sistemas de proteção socioassistencial**

Pesquisadora: Dilceane Carraro | Orientadora: Berenice Rojas Couto

**Instrumento de Pesquisa 2**

(Documentos oficiais dos Organismos Internacionais direcionados para os países da América Latina):

Documento: \_\_\_\_\_

Ano de publicação: \_\_\_\_\_

1. Tema:

2. Objetivos:

3. Antecedentes para a elaboração do documento

4. Estratégias elencadas para atingir os objetivos

5. Eixo(s) que fundamenta(m) e direciona(m) as ações que constam no documento:

6. Principais categorias teóricas utilizadas

7. Público alvo (Termos utilizados para designar o destinatário dos serviços):

8. Informações adicionais: