



**Viviane Rodrigues Pires**

**O Programa Bolsa Família e o mercado  
de trabalho no município de Resende:  
Uma relação próxima**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre pelo Programa  
de Pós-graduação em Serviço Social, do  
Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Márcia Regina Botão Gomes



**Viviane Rodrigues Pires**

**O Programa Bolsa Família e o mercado  
de trabalho no município de Resende:  
Uma relação próxima**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre pelo Programa  
de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-  
Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora  
abaixo:

**Profª Márcia Regina Botão Gomes**

Orientadora

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Profª Sindely Chahim de Avellar Alchorne**

Departamento de Serviço Social – PUC - Rio

**Profª Alejandra Pastorini Corleto**

UFRJ

Rio de Janeiro, 07 de julho de 2021

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial do trabalho, é proibida sem a autorização da universidade, da autora e da orientadora.

### **Viviane Rodrigues Pires**

Graduou-se em Serviço Social na UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro) em. Especializou-se em Família, infância e juventude, pelo Centro Universitário Governador Ozanan Coelho em 2013. Trabalhou como Gestora do Programa Bolsa família no município de Resende, de 2015 a 2017. Diretora de planejamento estratégico do SUAS, de 2015 a 2017. Coordenadora da vigilância socioassistencial, de 2014 a 2015. Assistente Social no programa de condicionalidade do PBF e nos CRAS Itapuca e Toyota no município de Resende, de 2012 a 2013. Assistente Social na Secretaria Estadual de Saúde, atuando nas UPAs de Marechal Hermes e Copacabana e também na superintendência de regulação estadual do RJ, de 2010 a 2013. Assistente Social na Instituição Maria de Nazareth atuando em Creche e no abrigo de idosos, de 2010 a 2012. Assistente Social na Instituição Casa do Menor São Miguel Arcanjo, de 2007 a 2009.

### Ficha Catalográfica

Pires, Viviane Rodrigues

O Programa Bolsa Família e o mercado de trabalho no município de Resende: uma relação próxima / Viviane Rodrigues Pires; orientadora: Márcia Regina Botão Gomes. – 2021.

84 f.: il. color.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2021.

Inclui bibliografia.

1. Serviço Social – Teses. 2. Trabalho. 3. Bolsa Família. 4. Estado. 5. Neoliberalismo. 6. Conservadorismo. I. Gomes, Márcia Regina Botão. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

## Agradecimentos

Agradecer significa reconhecer o bem feito por alguém, e especialmente nessa conquista em particular e no momento que ela se concretizou...

Gostaria de agradecer em primeiro lugar a Deus, por ter sido minha força nos dias que fui fraca, pelos livramentos, pela proteção, por me revigorar todas as manhãs.

Agradeço a minha família de origem, principalmente minha mãe Rita, minha rainha, que além de ter me dado a vida, se dedicou além de suas possibilidades para garantir a mim além do básico, uma educação de qualidade, e permaneceu financiando meus sonhos e vitórias e conquistas. Também ao meu pai (in memória) que apesar de não estar mais de corpo presente em minhas conquistas a partir de 2009, sempre acreditou no meu potencial, até mais que eu mesma, e me ensinou e motivou a nunca desistir dos meus sonhos. E a todos os meus irmãos (a) e sobrinhos que de uma maneira ou de outra, seja financeiramente, com palavras ou ações contribuíram para que eu chegasse até aqui.

Agradeço a minha família constituída, meu esposo Thiago, que além de manter os custos familiares para que eu permanecesse apenas estudando, sempre me incentivou, apoiou moral e emocionalmente nesse tenso período de pandemia. Ao meu filho João Ricardo, meu motivo para levantar da cama todos os dias e buscar melhorar, a me aprimorar como pessoa, como profissional, como mãe, material e espiritualmente. Aos meus sogros que foram meu braço nos cuidados com meu filho nos momentos de estudo, dor ou cansaço.

Agradeço aos meus amigos de perto e de longe, que enxugaram minhas lágrimas e aguentaram minhas lamentações, em especial os amigos que fiz no mestrado, nos quais encontrei reciprocidade e afinidade, Alyne, Kelly e Silvia, que assim como eu, tiveram seus percalços desse tempo louco para concluir essa etapa.

Aos professores da PUC que gentilmente compartilharam seus conhecimentos e experiências de vida conosco, em especial a professora doutora Sindely Alchorne que com olhar minucioso, especializado e empático escolheu este projeto para orientar, e mesmo diante das peripécias que a vida nos prega não me abandonou no vazio do desalento.

A minha orientadora, professora doutora Márcia Regina Botão Gomes que gentilmente me acolheu, e mesmo estando tomada de trabalho me orientou de maneira muito competente, me apoiou, e permitiu que eu concluísse e chegasse até aqui.

A banca de qualificação e defesa, professora doutora Alejandra Pastorini e professora doutora Sindely Alchorne, que dedicaram parte de seu precioso tempo em disposição a leitura do material e contribuição na construção do produto final que é esta dissertação.

Ao departamento de Serviço Social da PUC-Rio, em especial a funcionária Joana, a coordenadora professora doutora Valéria Bastos e a diretora professora doutora Inez Stampa e a Coordenadoria de Aperfeiçoamento em nível Pessoal Superior (CAPES) por investir nesta pesquisa.

Aos amigos da Secretaria de Assistência Social do município de Resende, que sempre foram parceiros e comprometidos com o trabalho e os usuários da Assistência Social, principalmente a Maria José Barreto (nossa eterna Zozó - in memória) que viu em mim o que nem eu mesma era capaz de enxergar e me deu a possibilidade e oportunidade de crescimento profissional, intelectual e pessoal.

E por fim e não menos importante aos beneficiários do Programa Bolsa Família do município de Resende a quem dedico esta dissertação.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## Resumo

Pires, Viviane Rodrigues; Gomes, Márcia Regina Botão. **O Programa Bolsa Família e o mercado de trabalho no município de Resende: Uma relação próxima.** Rio de Janeiro, 2021. 84p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A dissertação a ser apresentada tem por objetivo central realizar um debate sobre a relação existente entre o trabalho e o Programa Bolsa Família no município de Resende – RJ, tomando como ponto de partida o levantamento de dados do Cadastro Único, identificando os tipos de ocupação dos beneficiários do programa em idade laborativa compreendida entre 16 e 64 anos. Os objetivos específicos consistem em três: 1) apresentar um panorama do Programa Bolsa Família no município de Resende e sua evolução nos últimos dois anos, considerando a configuração do Estado brasileiro a partir da lógica neoliberal com consequências para as políticas sociais como seu sucateamento; 2) Mapear o perfil dos beneficiários do programa a fim de identificar como ocorre a conexão entre o beneficiário do programa e a sua inserção no mercado de trabalho; 3) Abordar as características do mercado de trabalho no município e as formas que os beneficiários se utilizam para aquisição de renda e garantia de sobrevivência e reprodução social. Para o alcance desses objetivos, o caminho metodológico escolhido foi a análise de dados extraídos principalmente do Cadastro Único, mas também de outras fontes como documentos oficiais do Ministério da Cidadania, IBGE, CAGED, IPEA. Pesquisa bibliográfica e outras fontes midiáticas como jornais e revistas. Os resultados demonstram que os beneficiários do Programa Bolsa Família e o mercado de trabalho no município de Resende apresentam uma relação próxima de complementariedade e manutenção da pobreza. Para análises foram considerados dois eixos teóricos principais: a lógica neoliberal associada ao resgate do conservadorismo como formas de recuperar ampliar a subordinação da classe trabalhadora em relação à classe capitalista.

## Palavras-chave

Trabalho; Bolsa Família; Estado; Neoliberalismo; Conservadorismo.

## Abstract

Pires, Viviane Rodrigues; Gomes, Márcia Regina Botão (Advisor). **The Bolsa Família Program and the labor market in the municipality of Resende: A close relationship.** Rio de Janeiro, 2021. 84p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The main objective of the dissertation to be presented is to conduct a debate on the relationship between the work and the Bolsa Família Program in the municipality of Resende - RJ, taking as a starting point the survey of data from the Cadastro Único, identifying the types of occupation of the beneficiaries of the program in working age between 16 and 64 years. The specific objectives consist of three: 1) to present an overview of the Bolsa Família Program in the municipality of Resende and its evolution in the last two years, considering the configuration of the Brazilian State based on the neoliberal logic with consequences for social policies such as its scrapping; 2) Map the profile of the program's beneficiaries in order to identify how the connection between the program's beneficiary and their insertion in the labor market occurs; 3) Address the characteristics of the labor market in the municipality and the ways in which beneficiaries are used to acquire income and guarantee survival and social reproduction. To achieve these objectives, the methodological path chosen was the analysis of data extracted mainly from the Cadastro Único, but also from other sources such as official documents of the Ministry of Citizenship, IBGE, CAGED, IPEA. Bibliographic research and other media sources such as newspapers and magazines. The results show that the beneficiaries of the Bolsa Família Program and the labor market in the municipality of Resende have a close relationship of complementarity and maintenance of poverty. For analysis, two main theoretical axes were considered: the neoliberal logic associated with the rescue of conservatism as ways to recover and expand the subordination of the working class in relation to the capitalist class.

## Keywords

Work; Bolsa Família; State; Neoliberalism; Conservatism.



# Sumário

1. Introdução	13
2. Capítulo I – A crise do capital e estratégias neoliberais e conservadoras para o seu enfrentamento	20
2.1. Crise do capital e neoliberalismo	20
2.2. O Conservadorismo Clássico e Expressões Recentes	26
2.3. Particularidades brasileiras e condutos para viabilidade do neoliberalismo	29
2.3.1. O Projeto neoliberal no Brasil e incidências na Política Social	34
2.4. A focalização da política social na extrema pobreza como uma das consequências do neoliberalismo no Brasil	42
2.4.1. O Estado brasileiro e a Política de Assistência Social a partir da década de 1990	45
2.4.2. A implementação do Programa Bolsa Família no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva	47
3. Capítulo II – Aspectos estruturais do desemprego e da pobreza no capitalismo, particularidades brasileiras e articulação com o Programa Bolsa Família	56
3.1. O mercado de trabalho em Resende e a necessidade do Programa Bolsa Família	62
3.2. O beneficiário do Programa Bolsa Família no município de Resende	64
3.3. O Programa Bolsa Família e o mercado de trabalho: uma relação próxima de complementação e manutenção da pobreza	74
4. Considerações Finais	77
5. Referências Bibliográficas	81

## Lista de ilustrações

Quadro 1 – Informações sobre o número geral de cadastrados no CADÚNICO no município de Resende	63
Quadro 2 – Informação sobre declaração de exercício de trabalho remunerado nos últimos 12 meses	67
Quadro 3 – Informação sobre ocupação principal exercida no trabalho remunerado declarado pelo beneficiário	68
Gráfico 1 – Ocupação exercida antes da formalização como MEI	70
Quadro 4 – Inf. sobre o grau de escolaridade do beneficiário PBF	72
Quadro 5 – Informações referente ao sexo	72
Quadro 6 – Informações referente a raça	73

## **Lista de abreviaturas e siglas**

BID – Banco Intercontinental de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional da Reconstrução e Desenvolvimento

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BSP – Benefício para Superação da Pobreza Extrema

BVJ – Benefício Variável Jovem

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DRU – Desvinculação das Receitas da União

FBSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IGD – Índice de Gestão Descentralizado

INSS – Instituto Nacional de Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MEI – Microempreendedor Individual

NOB – Norma Operacional Básica

ONU – Organização das Nações Unidas

PBF – Programa Bolsa Família

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto

PJ – Pessoa Jurídica

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PT – Partido dos Trabalhadores

ProUni – Programa universidade para Todos

SAGI – Sistema de Gestão Integrado

SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SICON – Sistema de Condicionalidade

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

# 1

## Introdução

A presente dissertação tem por objetivo analisar a relação entre o trabalho e o Programa Bolsa Família no município de Resende – RJ no período entre 2018 e 2020.

O Programa Bolsa Família representa grande importância na sociedade brasileira, apesar de suas contradições e utilização pelo capital. De acordo com o Ministério da Cidadania, em abril de 2020, o Programa Bolsa Família atendia cerca de 14,2 milhões de famílias, correspondendo a quase 24% da população total do Brasil.

Em Resende, no mês de abril de 2020 o número de famílias que receberam o benefício foi de 4.020, correspondendo a 12% da população total do município e quase 8% do número estimado de famílias residentes no município.

Trata-se de um Programa de transferência de renda condicionada a escassez de renda, a educação e a saúde, lançado em 2003 a partir do Programa Fome Zero, por meio da Medida provisória nº 132 como Política de Governo de combate à fome e a miséria no país. Em 2004 é convertida na Lei Nº 10.836 e regulamentada pelo Decreto Nº 5.209/2004 e vem sendo aprimorado por legislações complementares. No tópico 3.3 do capítulo II aprofundaremos melhor esse processo.

Frações dos usuários do Programa alcançam sua reprodução social por meio de sua atividade laborativa e assistencial, por esse motivo considerou-se importante apurar os tipos de atividade laboral a que estão vinculados e a partir da realidade de trabalho acessada pelos usuários do Programa Bolsa Família, demonstrar a relação entre as políticas residuais<sup>1</sup> de assistência e o trabalho na particularidade do município de Resende.

Como já demonstrado por vários autores, como Silva (2007), Giovanni et al. (2007), Pastorini e Martinez (2014), Behring (2018), Boschetti (2018), pobreza, miséria, desemprego, trabalho subordinado e a necessidade de acessar ao programa de transferência de renda vinculado a política social de assistência é

---

<sup>1</sup> Em relação aos recursos destinados a política de assistência social, não chega a 15% do que é destinado ao tripé da seguridade e desses escassos 15% mais de 90% é destinado a gastos com Programas de Transferência de Renda.

fruto das relações sociais estabelecidas no modo de produção capitalista, são sequelas da própria ordem burguesa, portanto, trata-se de algo histórico e não natural.

Os capitalistas, na ânsia de ampliar excessivamente os seus lucros e a concentração de renda, ampliam também a exploração dos trabalhadores, a pobreza e a miséria obstaculizam a inserção no mercado de trabalho formal e informal que ofereçam condições de reprodução social dignas, pois a negação dos direitos e a exploração extrema da força de trabalho desumanizam os sujeitos. Esta tem a lógica frequente do capital, reduz cada vez mais as suas possibilidades civilizatórias, como afirmou Netto (2012).

A realidade das contradições do capitalismo expostas nesta dissertação foi notória em minha experiência profissional como assistente social trabalhando com o Programa Bolsa Família no município de Resende/RJ. Isso motivou a realização dessa pesquisa, além de facilitar a minha aproximação com dados empíricos referentes ao objeto.

A minha inserção profissional primeiro se deu como assistente social vinculada ao acompanhamento do descumprimento de condicionalidades do programa (uma coordenação voltada para orientar as equipes técnicas dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS – e Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS – sobre o acompanhamento de famílias que descumpriram as condicionalidades; fazer a articulação entre o acompanhamento das condicionalidades da educação, saúde e assistência social e operar o sistema de condicionalidades – SICON). E posteriormente a atuação como gestora do Programa Bolsa Família no município de Resende – RJ.

Este campo de trabalho, além da vivência profissional, me propiciou o contato com leituras sobre o Programa Bolsa Família, normativas que ilustravam toda engrenagem de funcionamento dele, a prática de planejamento e coordenação das atividades do Programa com outras políticas intersetoriais como Saúde, Educação, Trabalho e Renda e outros programas dentro da Assistência Social, além de contato direto com os beneficiários e as informações contidas dentro de seus cadastros. Foi possível em um primeiro momento, tentar ultrapassar o nível imediato e aparente da prática para pensar o papel do Serviço Social para a prestação de serviços aqueles sujeitos sociais trabalhadores.

O conhecimento da realidade implica o desvelamento da aparência, e a consciência assume um papel fundamental nesse processo. Para apreender a essência, a

consciência movimenta-se dialeticamente, a fim de capturar as mediações que conectam os complexos sociais constitutivos e constituintes do ser social e supera, no plano do pensamento, a imediatez. (Coelho, 2012, p. 23).

Observei, na minha experiência de trabalho, que o julgamento de valor conservador em relação aos beneficiários e ao Programa Bolsa Família, por parte de alguns profissionais da prefeitura e da população não beneficiária de poder aquisitivo pouco mais elevado tem sido uma situação recorrente. O discurso pautado no senso comum reafirma a ideia de que o programa Bolsa Família causaria um desestímulo da população pobre pelo trabalho. Para fundamentar uma análise contrária a essa postura conservadora, temos como aliada a ciência.

O estudo teórico sobre as relações de trabalho no capitalismo, o mercado de trabalho e as políticas sociais no Brasil fornecem dados da realidade capazes de explicar parcialmente a realidade, ou seja, as determinações sociais fundamentais podem influenciar nas escolhas dos sujeitos.

Em outras palavras, e hipótese desse trabalho, pode-se afirmar que não há exatamente uma opção ou preferência desses sujeitos pelo desemprego ou inserção no trabalho informal para permanecerem com o benefício e sim a ausência de vagas no mercado de trabalho; pois, em nenhum momento da história do capitalismo, essa realidade de acesso ao emprego foi universal, sobretudo nos países de capitalismo periférico, como é o caso do Brasil.

É essencial compreender como se configura o mercado de trabalho brasileiro na contemporaneidade, num país de mais de 12 milhões de desempregados, de acordo com o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019) e de crescente desproteção trabalhista, sendo possível reduzir as remunerações e aumentar a exploração sobre a classe trabalhadora na defesa de um discurso de que “é melhor ter trabalho que direitos”, de acordo com o discurso do atual presidente Jair Messias Bolsonaro, reforçado por seus apoiadores.

O uso de termos como autonomia e empreendedorismo, que tem sido uma das estratégias para mascarar a realidade do trabalho terceirizado e informal com o tom de responsabilização dos indivíduos sociais pelo seu sucesso ou fracasso profissional, enfatiza o discurso da meritocracia e da liberdade, quando ao trabalhador restam poucas alternativas diante da falta de direito ao trabalho.

Na prefeitura do município de Resende foi possível verificar que muitos dos usuários do Programa Bolsa Família estão inseridos de modo precário e muitas

vezes informal no mercado de trabalho, fazendo com que eles necessitem permanentemente de uma complementação de renda por parte do Estado para que seja possível uma mínima condição de reprodução social deles, pois o valor do trabalho remunerado não lhes garante a sobrevivência. Essa condição de negação de direitos impacta a vida desses sujeitos de múltiplas formas, destaco a dificuldade de acessar serviços como sujeitos de direitos e, além disso, os coloca em lugar de menosprezo social e até mesmo de criminalização da condição de classe.

A relação entre pobreza, moralismo e até mesmo preconceito não é um dado novo na sociedade, o que chama atenção é que em períodos de capitalismo avançado essa combinação acirrada ainda tenha ocasionado o que Netto (2012), chama de expressões da barbárie.

A inversão da responsabilidade pela miséria e pauperismo é um componente político-ideológico útil a perpetuação da lógica capitalista. Essa clareza, faz-se necessária às assistentes sociais como eu, mas não só, seria muito importante que a consciência de classe e os fundamentos que explicam a pobreza, os direitos e as contradições capitalistas fossem apropriados por toda classe trabalhadora. Contudo, sabe-se que uma consciência política ainda é muito restrita em nosso país. Portanto, urge-se uma pedagogia que valorize a consciência de classe como parte de uma emancipação crítica do sujeito.

No caso desta dissertação espera-se contribuir com o debate no interior da categoria profissional, especialmente com os assistentes sociais que trabalham com o Programa Bolsa Família, com o objetivo de resistir às ideologias conservadoras presentes em nossa sociedade e persistentes em nossa profissão, ainda que o nosso objeto de pesquisa não seja o Serviço Social.

Ao realizar um mapeamento sobre a produção teórica dos cursos de pós-graduação em Serviço Social, em estudo exploratório para a elaboração desta dissertação, foi detectado o baixo índice de pesquisa sobre o tema em questão.

Em busca na base de dados da CAPES foram encontradas 549 produções entre dissertações e teses que abordam o tema Programa Bolsa Família, porém somente 12 produções tratam de sua relação direta com o mercado de trabalho ou das atividades laborativas praticadas por esses sujeitos. Em somente duas o tema foi abordado pelo Serviço Social. Espero que essa produção possa contribuir com a categoria profissional de Assistentes Sociais na realização do debate



teórico sobre o Programa Bolsa Família e a real necessidade dos usuários na sociedade brasileira que trabalham prestando esse serviço.

Após o mapeamento da produção do Serviço Social sobre o tema, iniciamos a coleta dos primeiros dados da pesquisa no cadastro único<sup>2</sup>. Buscou-se identificar os tipos de ocupação dos beneficiários do programa em idade laborativa compreendida entre 16 a 64 anos. Esse recorte de idade foi selecionado por dois fatores – 1º corresponde a idade oficial para o trabalho amparado e regulamentado por lei, 2º para facilitar a extração de dados mais próximos da realidade conforme Cadastro Único. Não é o foco desta dissertação apurar ocorrências de trabalho infantil e nem os que seriam público-alvo do Benefício de Prestação Continuada (BPC) voltado para os maiores de 65 anos com escassez de renda.

O campo empírico da pesquisa, conforme indicado no título desta dissertação, se situa no município de Resende, pertencente a região sul do estado do Rio de Janeiro com população estimada de 131 mil habitantes, de acordo com dados do IBGE (2019) com o 10º maior PIB/per capita do estado e 7º melhor IDH. Concentra um importante polo industrial automotivo, metalúrgico, de energia nuclear e turístico. Sede do segundo maior complexo militar do mundo e o maior da América Latina – Academia Militar das Agulhas Negras. Resende tem importância nacional e é conhecida internacionalmente por abrigar a Fábrica de Combustível Nuclear, complexo das Indústrias Nucleares do Brasil, única capaz de promover o enriquecimento de urânio no país.

O município abriga importantes unidades fabris de grande porte, com destaque para os setores metalmeccânico e químico-farmacêutico. Além disso, tornou-se o 2º maior polo automobilístico do país, ficando atrás apenas de São Bernardo do Campo - SP.

Apesar disso, mantém um considerável número de usuários no Programa Bolsa Família, pois não há emprego suficiente para a população que ali habita. E para as vagas que são criadas, os indivíduos não possuem a qualificação necessária para o seu preenchimento. Esses fatores somados a degradação que o trabalho vem sofrendo expõem essa população a condições cada vez mais degradantes de sobrevivência.

---

<sup>2</sup> O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal (Brasil, Decreto nº 6135/2007).

Para verificar se essa realidade se confirma no local pesquisado, foi realizado um mapeamento sobre os beneficiários do Programa com cadastro ativo no período de 2018 a 2020. O recorte histórico foi selecionado devido ao período de atualização cadastral. Um dos requisitos para manutenção do benefício é a atualização cadastral até dois anos. Dessa forma, a aplicação do filtro para opção recebendo Programa Bolsa Família (PBF) implica em cadastros atualizados nesse período.

Além das pesquisas bibliográficas, foram utilizadas outras fontes de dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), que realizam periodicamente estudo sobre o mercado de trabalho no Brasil. Também fontes como CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) para uma compreensão do nível de trabalhadores formais e PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) para análise dos indicadores referentes a qualidade de vida em determinado local e os índices de GINI (que medem o grau de concentração de renda).

A pesquisa ainda conta com a complementação de decretos, normativas, portarias e legislações referentes ao Programa Bolsa Família, a fim de compreender sua estrutura, regras de funcionamento, e lógicas que estão atreladas em sua construção. Esses documentos são oficiais, públicos e governamentais e garantem uma credibilidade para a pesquisa. Outras fontes de pesquisa são os jornais, boletins, periódicos, informativos referentes ao programa, e ao mercado de trabalho, que também são de caráter público.

Para efeito de organização didática esta dissertação divide-se em 2 capítulos, além da introdução e considerações finais. O capítulo I é mais conceitual e destinado a discutir a crise do capital e as estratégias neoliberais e neoconservadoras para o seu enfrentamento, esse capítulo subdivide-se em 4 itens – 1 reserva uma discussão mais conceitual sobre a crise do capital e do neoliberalismo; 2 voltado para as particularidades brasileira e os caminhos para viabilidade do neoliberalismo no país; 3 fala sobre o rebatimento do neoliberalismo na Política Social, esse divide-se em mais 2 subitens, a) trata da focalização da política social na extrema pobreza e b) fala especificamente da implantação do Programa bolsa família; 4 debate sobre o conservadorismo clássico e suas expressões mais recentes.

O Capítulo II fala dos aspectos estruturais do desemprego e da pobreza no capitalismo e a articulação com o Programa Bolsa Família e faz a apresentação dos dados empíricos desta pesquisa e sua análise, esse capítulo subdivide-se em 3 tópicos sendo o 1 o mercado de trabalho em Resende e a necessidade do Programa Bolsa Família; 2 traz a caracterização dos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Resende; e por fim 3 O Programa Bolsa Família e o mercado de trabalho: uma relação próxima de complementação e manutenção da pobreza.

## 2

# Capítulo I – A crise do capital e estratégias neoliberais e conservadoras para o seu enfrentamento

### 2.1.

#### Crise do capital e neoliberalismo

A década de 1970 foi um período de profunda crise estrutural<sup>3</sup> do capital nos países considerados centrais na economia mundial (Netto, 2012), afetando o Brasil na década de 1990, essa crise inicialmente, ocasionou o esgotamento do modo de produção fordista-keynesiano estruturado no período pós-guerra, ainda na primeira metade do século XX, se aprofunda no início do século XXI com outras expressões.

A crise capitalista instaurada após a década de 1970 demandou estratégias por parte dos segmentos dominantes, entre elas, processos de reestruturação produtiva e ascensão do neoliberalismo, projeto político que prevê a intervenção estatal somente para criar condições adequadas ao desenvolvimento da liberdade de mercado e comércio. Trata-se de uma proposta da classe dominante como forma de aumentar seus lucros e conter as ameaças provocada pela luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e trabalho. Desenvolveremos o tema neoliberalismo no tópico seguinte. E também é possível observar o crescimento das forças políticas neoconservadoras. Trataremos do tema conservadorismo e neoconservadorismo no tópico 2.4 desta dissertação.

As características centrais do processo produtivo fordista-keynesiano eram: 1) produção em massa; 2) especialização da mão-de-obra; 3) realização de atividades repetitivas; 3) produção de padronizados; 4) mercado consumidor de massa (no caso europeu). Esses traços eram articulados a um modo específico de intervenção do Estado, que teve a sua intervenção ampliada nos setores econômicos e extraeconômicos, segundo Netto (2009) o Estado desempenha funções econômicas diretas quando se insere como:

Empresário nos setores básicos não rentáveis (nomeadamente aqueles que fornecem aos monopólios, a baixo custo, energia e matérias-primas fundamentais),

---

<sup>3</sup> Refere-se a crise da própria estrutura do capital, agora globalizada e generalizada, que no anseio em lucrar mais, aumenta suas tecnologias, expulsando uma grande massa de trabalhadores do mercado de trabalho, tendo um menor número de consumidores.

a assunção do controle de empresas capitalistas com dificuldades (trata-se aqui da socialização das perdas, a que frequentemente se segue, quando superadas as dificuldades, a reprivatização), a entrega aos monopólios de complexos construídos com fundos públicos, os subsídios imediatos aos monopólios e a garantia explícita de lucros pelo Estado. As *indiretas* não são menos significativas; as mais importantes estão relacionadas às encomendas/compras dos Estado aos grupos monopolistas, assegurando aos capitais excedentes possibilidade de valorização; [...] os investimentos públicos em meios de transporte e infraestrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e, com saliência peculiar, os gastos com investigação e pesquisa. (Netto, 2009, p. 25).

O processo de reestruturação baseia-se, além de outros aspectos, no incremento de inovações tecnológicas no processo de produção e a substituição de trabalho vivo por trabalho morto. Redução dos estoques, produção de acordo com a demanda. Produção em menor tempo possível – *Just in time* -, estrutura horizontalizada – ou mundialização da produção. Exige um perfil de trabalhador polivalente, desespecializado e multifuncional e conseqüentemente mais explorado, em que agora até o intelectual do operário é alvo de apropriação pelo capital. De forma sintetizada Antunes afirma que:

Em verdade, estamos presenciando uma intensificação e ampliação dos modos de extração do sobretrabalho, das formas geradoras de valor, resultado da articulação de um maquinário altamente avançado, com a exigência, feita pelos capitais, de buscar maiores qualificações e competências da força de trabalho. (Antunes, 2018, p. 92).

As consequências disso foram: aumento do desemprego, precarização das condições e relações de trabalho, fragilização dos sindicatos autônomos – que agora são cooptados a serem parceiros das empresas - rebaixamento salarial, crescimento da informalidade e terceirização.

Esses processos tem sido um dos remédios encontrados pelos capitalistas para enfrentar a crise, aumentar suas taxas de lucros e recuperar a sua hegemonia no cenário mundial, ocasionou intensas mudanças no mundo do trabalho e no conjunto da classe trabalhadora.

A necessidade de os capitalistas manterem a lógica de seus interesses em nível internacional, ampliar seus lucros e formas de acumulação, fizeram com que o capital produtivo se tornasse subordinado ao processo de financeirização, que consiste em processo de concentração de capitais nas mãos de grandes instituições bancárias e a união desse com o capital industrial - processo típico da fase imperialista. Essa ênfase no capital financeiro fez com que os ritmos de

trabalho, formas de produzir e de contratar os trabalhadores se tornassem mais intensas com aparência de maior flexibilidade.<sup>4</sup>

Somado aos processos de reestruturação produtiva, o capital instaurou, de modo articulado, medidas de cunho neoliberal em diferentes países.

O neoliberalismo foi uma estratégia, resgatada pela classe dominante para recuperar seus lucros e conter as ameaças provocadas pela luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e trabalho. Dessa forma, era necessário eliminar toda e qualquer forma de solidariedade social em favor de um individualismo e defesa da propriedade privada, da responsabilidade individual e dos valores familiares.

Para Harvey (2008)

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas. (Harvey, 2008, p.12).

Os neoliberais ainda que admitam a intervenção do Estado impugnam qualquer ação que detenha a livre concorrência entre os interesses privados. O neoliberalismo combina a intervenção estatal com a concepção de mercado centrada na concorrência.

Esse processo vem sendo promovido por um novo desenho ideo-político, um novo receituário chamado neoliberalismo, regido pelo mercado “resumido no tríptico mote da flexibilização da produção e das relações de trabalho, da desregulamentação das relações comerciais e dos circuitos financeiros e da privatização do patrimônio estatal” (Netto, 2012, p. 417).

O objetivo maior não era somente a superação da crise capitalista, mas a restauração do poder da classe dominante, porém essa restauração não significou a reconcentração da renda nas mãos das mesmas pessoas, como os líderes dos aparatos financeiros que não necessariamente eram pertencentes da velha aristocracia burguesa. Setores como biotecnologia e tecnologia da informação fizeram fortuna rapidamente.

---

<sup>4</sup> Capital financeiro portador de juros exige uma extração cada vez maior e mais intensa de mais-valia no processo de produção.

E esses processos englobam todos os setores da economia desde a produção agrícola até o setor de serviço que, de acordo com Antunes (2006) dada é a penetração do capital em todos os setores que é cada vez mais inexistente esse tipo de divisão setorial. Inclusive os serviços públicos que sofreram significativo processo de mercantilização.

Como o senso comum é constituído culturalmente, e a palavra liberdade no senso comum tem um sentido amplo, o ataque ideológico era imprescindível. Para tanto utilizaram diversificados canais de influência ideológica, como os meios de comunicação, escolas, igrejas, universidades, associações profissionais, que foram cooptados a disseminar ideias neoliberais num esforço pragmático de defesa das causas da liberdade individual, a exploração narcisista do ego, a exaltação ao consumo.

Nesse sentido, ganham visibilidade todos os tipos de liberdade, inclusive as que defendemos, como a liberdade de expressão, imprensa, pensamento, crença, sexual, gênero, etc., visando constituir uma base de apoio popular. Assim, a cultura passa a fazer parte do mercado de negócios e a “liberdade” se torna geradora de lucro. Outras formas de apoio ocorreram pela coerção ou ainda pela ideia fatalista de que não havia e não há outra alternativa.

De acordo com Harvey (2008) a ideia de liberdade é deturpada em mera defesa do livre mercado, que significa uma plena liberdade para aqueles que não precisam de melhoria em sua renda, e um mero verniz de liberdade para o povo, que pode tentar em vão usar seus direitos democráticos para proteger-se do poder dos que detêm a propriedade. Mas se, em todo caso, a única maneira de manter essa visão utópica liberal estiver na força e na violência o utopismo liberal ou neoliberal estará fadado à frustração pelo autoritarismo e fascismo declarado. Perdem-se as boas liberdades e as más liberdades assumem o controle.

O neoliberalismo está ligado ao progresso, e essa palavra é empregada pelos autores Dardot e Lavel no sentido de adaptação das normas jurídicas e das inovações tecnológicas e valorização da ciência, uma maior defesa da liberdade e mudanças na estrutura da sociedade, das novas tendências econômicas, às exigências da consciência contemporânea e nesse sentido, se opõem ao conservadorismo. Um verdadeiro reconhecimento da lei como necessária ao funcionamento do livre mercado.

Reconhecemos também, a utilização do termo progresso por parte dos capitalistas como justificativa para a destruição da natureza, sistemas de proteção, humanidade.

Dardot e Lavel<sup>5</sup> (2016) argumentam que para os neoliberais a intervenção do Estado deve ocorrer na organização social e econômica com um conjunto de regras impostas aos atores econômicos individuais, além da ação sobre a mente e condicionamento psicológico e nos dados materiais compreendendo a infraestrutura (equipamentos) e recursos humanos (demográficos, culturais, morais e escolares).

O Estado também pode agir sobre as técnicas, favorecendo o ensino superior e a pesquisa, assim como incentivar a poupança pessoal. Quanto mais eficaz é essa política de ordenação, de menor importância deve ser a política de regulação do processo. A política conjuntural não é renegada, no entanto deve obedecer ao ordenamento maior que é a estabilidade dos preços e controle da inflação, não causar dano a livre fixação dos preços.

Assim nem a manutenção do poder de compra, pleno emprego, equilíbrio da balança comercial poderiam ser os principais objetivos da intervenção estatal. A política estrutural deve visar totalmente o contrário, no caso, a flexibilidade de salários e preços.

Dardot e Lavel (2016) caracterizam traços para razão neoliberal, em que o mercado não se apresenta como um dado natural, mas é uma realidade construída que requer a intervenção ativa do Estado, assim como a instauração de um sistema de direito específico. A base da ordem de mercado é concorrência. Nesse sentido, o Estado não atua somente como guardião vigilante desta, pois ele próprio em sua ação, é submetido às normas da concorrência.

O Estado adota uma lógica de gestão empresarial, tanto em seu funcionamento interno como em seu relacionamento com outros Estados. O neoliberalismo atinge os indivíduos em sua relação consigo mesmos, conduzidos indiretamente pelo Estado empreendedor, tornam-se empreendedores. “A empresa é promovida a modelo de subjetivação: cada indivíduo é uma empresa que deve se gerir e um capital que deve se fazer frutificar.” (Dardot & Lavel, 2016, p. 378).

---

<sup>5</sup> Harvey fala de neoliberalismo a partir de sua influência no plano ideológico. Dardot e Lavel abordam o tema voltado para adequação legislativa para decurso do mesmo, sem, no entanto, deixar de abordar o caráter ideológico.



Os autores ainda analisam que a racionalidade neoliberal prevê diluição do direito público em detrimento do privado, direcionamento da ação pública aos critérios da rentabilidade e da produtividade, diminuição simbólica da lei como ato do legislativo e fortalecimento do executivo, valorização dos poderes de polícia a isentar-se de todo controle judicial e promoção do "cidadão-consumidor" (Mota, 1995).

Em análise da relação do neoliberalismo com a democracia, eles pontuam o acesso a direitos só com contrapartidas, assim, desempregados são obrigados a aceitarem emprego inferior, doentes e estudantes devem pagar por serviços, cujos benefícios são de cunho individual, condicionamento de auxílios concedidos a famílias às formas desejáveis de educação parental. O acesso a bens e serviços perdem status de direito e passam a ser resultado de uma transação entre um subsídio e um comportamento esperado ou um custo direto para o usuário.

Assim, pouco a pouco o "cidadão" vai assimilando a ideologia de ser "homem empreendedor", esse não é apenas o "consumidor soberano", mas é o sujeito o qual a sociedade não deve nada. É aquele que "deve se esforçar para conquistar o que deseja" e que deve "trabalhar mais para ganhar mais". Assim, a reforma gerencial da ação pública atenta diretamente a lógica democrática da cidadania social, reforçando as desigualdades sociais na distribuição dos auxílios e no acesso aos recursos em matéria de emprego, saúde, educação, reforça as lógicas sociais de exclusão que fabricam um número crescente de "subcidadãos" e "não cidadãos".

O Brasil passou a sentir os efeitos da crise no final da década de 1980 e início da década de 1990. Essa crise do capital foi em todos os níveis econômico, social, político, ideológico, valorativo, tendo a necessidade assim de desenhar uma nova estratégia de dominação da classe trabalhadora. Esse processo se intensifica a partir da década de 1990, momento em que se elevou o desemprego no país, tornando-o terreno fértil para a precarização e aprofundamento de medidas ultraneoliberais e conservadoras no estágio atual, agravadas pelo cenário de pandemia da COVID-19.

A partir da lógica neoliberal, o Estado Brasileiro assume em diferentes governos políticas sociais restritas, por outro lado não deixa de adotar medidas disciplinamento da força de trabalho que ficou de fora do mercado de trabalho por meio da violência, encarceramento ou da Assistência Social.

Considerar as particularidades do Estado brasileiro, seu lugar no cenário internacional e sua configuração na era neoliberal, faz-se necessário, pois suas características sócio-históricas revelam muito das condições de vida da população usuária do o Programa Bolsa Família e a sua dependência desse acesso.

A necessidade de acessar o Programa Bolsa Família não decorre de uma questão moral, ou de incompetência do trabalhador, mas de uma condição socialmente determinada que impõe ao trabalhador a condição de extrema pobreza, desemprego ou subemprego e com muitas dificuldades para reproduzir-se socialmente com dignidade humana.

Com vias de entender o discurso moral e conservador disseminado pela classe dominante sobre os sujeitos responsáveis pela produção da riqueza e com objetivo de ocultar a desigualdade na distribuição de renda faremos no próximo tópico um breve resgate do conservadorismo clássico problematizando as suas expressões recentes.

## **2.2.**

### **O Conservadorismo Clássico e Expressões Recentes**

As análises orientadas pelo senso comum interpretam que o conservadorismo está relacionado ao significado de conservar ideias, valores, comportamento. E se fosse assim, de acordo com Leila Netto (2011) todos seríamos conservadores, porque todos desejamos conservar o que consideramos bom. No entanto, o conceito de conservadorismo está relacionado à Revolução Francesa que pressupõe a disputa de uma classe contra a outra, que derruba uma ordem posta e resulta de grandes transformações no mundo em relação aos valores, costumes e ideias. O conservadorismo é temporal, e sofre mutação ao decorrer dos períodos, no entanto nega a ciência e a história como se fosse algo intrínseco ao homem.

O conservadorismo surge como crítica a Revolução Francesa, sendo contrário às mudanças postas pelo advento do iluminismo, liberalismo, laicidade que tinham por base a cientificidade e as relações sociais pautadas no uso da razão e não nos dogmas, teocentrismo - entendimento do natural ligado à criação divina - e na tradição. Como descrito por Escorsin Netto “O pensamento conservador é uma expressão cultural particular de um tempo e um espaço sócio-

histórico muito precisos: O tempo e o espaço da configuração da sociedade burguesa” (Escorsin Netto, 2011, p. 40).

O conservadorismo da era da Revolução Francesa foi inaugurado pelo pensamento de Burke<sup>6</sup> como uma ideologia política. Ele não é necessariamente contrário ao desenvolvimento econômico capitalista ele se coloca contrário à revolução que efetiva o rompimento com as instituições pré-capitalistas como o privilégio da família, igreja e a hierarquia social. Ou seja, “Burke deseja o capitalismo sem a modernidade” (Escorsin Netto, 2011, p. 45). Ele foi considerado liberal, porém era contra a revolução e criticava o término da tradição, da perda dos poderes da nobreza, clero e aristocracia agrária que são traços do capitalismo romântico (que deseja o retorno do Antigo Regime).

Os ideais de liberdade e igualdade perseguidos pela burguesia em ascensão na Revolução Francesa, de acordo com os conservadores, só poderiam ser estabelecidos pela vontade divina, assim como o poder e a autoridade que estavam restritos aos domínios da igreja, família e governo. Ou seja, uma liberdade temperada, moderada pelos costumes, pela tradição e uma desigualdade como condição natural.

Após 1848 percebendo que não seria mais possível retornar ao Antigo Regime, os conservadores<sup>7</sup> passam a se aliar a burguesia liberal, que ao cumprir sua missão revolucionária, e agora, estabelecida como classe dominante, deixa de representar os interesses da sociedade passando a atuar na defensiva para manutenção das instituições sociais que criou e a cultura moderna deixa de ser funcional e rompe com a tradição progressista<sup>8</sup> e passam a buscar fundamentos que justifiquem o seu *status quo*.

O questionamento agora não se dava em torno das verdades, mas das funcionalidades ao capital. E a liberdade e a democracia só são tidas como valores enquanto não ameaçam o sistema agora posto. Assim, a burguesia se coloca contra a qualquer tipo de revolução – diga-se revolução socialista do proletariado – e passa a se estruturar como filosofia social sob forma de teoria política ou ciência social por meio do conservadorismo e positivismo Durkheimiano, associados ao individualismo e irracionalidade, que defende o enfrentamento da

---

<sup>6</sup> EDMUND BURKE – Filósofo, teórico político Irlandês do século XVIII – Reconhecido como fundador do conservadorismo moderno na obra Reflexões sobre a Revolução Francesa.

<sup>7</sup> Sendo somente antirrevolucionários.

<sup>8</sup> Que defendia o uso da razão para conhecer o mundo e os processos sociais.

“questão social” por meio de uma “reforma moral” em que a educação tem papel central para internalização da moralidade pelos indivíduos.

O Marxismo e o liberalismo são opostos, no entanto ambos têm por base o uso da razão diferentemente do conservadorismo que contesta o poder do Estado sobre a sociedade, como se as instituições privadas como a família patriarcal, a igreja e os valores tradicionais fossem responsáveis pela manutenção da ordem.

Após a segunda guerra mundial o otimismo dá lugar ao desespero e o pensamento conservador alia-se ao fascismo e assim age coercitivamente caso não haja respeito das normas, e essas associadas ao conceito de moralidade.

O conservadorismo é utilizado pelo neoliberalismo, apesar de aparentar ser distinto deste, como ferramenta para disseminação do ódio e preconceito pelas classes mais pauperizadas a fim de manter a ordem vigente e a propriedade privada. O conservadorismo na atualidade adquire novos traços aliados ao liberalismo e a rejeição do Estado de bem-estar social.

O neoconservadorismo no Brasil é registrado a partir do final da década de 1980 junto com advento da constituinte na formação de partidos de Centro direita (vulgo Centrão) principalmente formado pela bancada evangélica na defesa pela família e moral cristã. Hoje o neoconservadorismo ainda conta com a participação de parlamentares ligados a bancada ruralista e a os que apoiam o armamento (bancada da bala). E assim, “os neoconservadores revigoraram o que é mais tradicional na política brasileira: a sua raiz no latifúndio, a sua força nos aparelhos repressivos e a sua moral cristã” (Sierra et.al., 2020, p. 62).

O que parece uma contradição, a associação do conservadorismo e neoliberalismo, é possibilitado pelo neoconservadorismo que aglutina a religião na defesa da moral e bons costumes com o código penal na defesa da propriedade privada e do livre mercado.

A aliança perfeita para o atual estágio da acumulação capitalista. Ambos comungam do mesmo projeto de classe e se unem no avanço da agenda de destruição dos direitos sociais e trabalhistas. Nesse sentido, o neoconservadorismo apresenta maior êxito pelo seu viés ideologizante, principalmente ao enfatizar a meritocracia como condição de ascensão social; fazendo com que até a própria classe trabalhadora reproduza os discursos de ódio contra ela mesma desde a “caça aos marajás” com Fernando Collor de Melo até a perseguição a população quilombola, que de acordo com o atual presidente Jair

Bolsonaro, estão acima do peso porque não trabalham e vivem às custas do governo.

E a dissociação da política social das bases dos Direitos Humanos em que estava balizado, acaba por desobrigar o Estado a prover subsídios a classe trabalhadora inserida ou fora do mercado de trabalho e permitem o avanço da agenda neoliberal principalmente no que tange o recrudescimento dos direitos sociais e trabalhistas em detrimento do incentivo ao crescimento do capital financeiro como mecanismo para saída da crise, que só faz se aprofundar elevando o percentual de desemprego e precarização das formas de vida da população trabalhadora.

O conservadorismo é histórico, e sofre mutação ao decorrer dos anos, no entanto seus postulados negam a ciência e a realidade histórica. No caso do desemprego e da precarização do trabalho e da vida dos trabalhadores, as justificativas giram em torno da naturalização dos fatos ou pela falta de esforço pessoal, conforme já mencionado nessa dissertação.

No Brasil, os condutos conservadores têm sido muitos, no estágio atual, em que o país se encontra em um momento político e econômico crítico, onde neoliberalismo e conservadorismo articulados dão o tom do governo de Jair Messias Bolsonaro o elemento religiosidade tem sido utilizado com grande incidência, nos discursos do atual presidente e de parte de seu ministério, replicado massivamente por seus eleitores ditos cristãos. Em nome de Deus tem se justificado inúmeras posturas conservadoras, pode-se citar algumas: preconceitos contra mulher, população LGBTQIA+, racismo, perseguição às teorias críticas da sociedade capitalista, como é o caso do marxismo, entre outros aspectos.

Assim, no próximo tópico discutiremos sobre as particularidades brasileiras que viabilizaram a implantação do neoliberalismo em nosso país.

### 2.3.

#### **Particularidades brasileiras e condutos para viabilidade do neoliberalismo**

O Estado é uma das instituições que compõem nossa sociedade, assim como a família e a igreja, no entanto o Estado é uma instituição pública que deve reger e organizar o bom funcionamento da sociedade por meio de legislação e

norma. Esse espaço institucional se constitui também como local de conflito e disputa de poder entre as classes (Behring, 2000).

Marx e Engels, no Manifesto do Partido Comunista entendem que o Estado moderno nasce do antagonismo entre a burguesia e a classe trabalhadora e definem a atuação deste como um comitê que administra os negócios da burguesia.

A contrariedade do Estado está justamente no fato desse ter que possibilitar uma maior lucratividade para o capital sem, no entanto, deixar de atender, algum nível de necessidades e requisições da classe trabalhadora em sua luta contra a exploração capitalista.

O Estado brasileiro possui particularidades em sua formação sócio-histórica, política e cultural, que tornaram o processo de neoliberalização algo com profundas consequências negativas para o país de um modo geral, mas com maior gravidade para a classe trabalhadora. Entre os diversos aspectos particulares serão destacados três didaticamente, sem uma sequência hierárquica.

O primeiro refere-se ao fato de que a formação do Estado brasileiro, de acordo com Iamamoto (2015), se deu de cima para baixo, ou seja, a independência do Brasil fora proclamada pelas elites latifundiárias e não pelo povo, quando o país ainda vivia o período escravocrata, sem deixar de reconhecer o protagonismo desses sujeitos na luta pela abolição e por melhores condições de vida. Se na Europa o Estado era apoiador da elite, no Brasil o Estado era a própria elite e total defensor dos interesses dessa.

O segundo aspecto diz respeito aos elementos de continuidade da herança histórica colonial e patrimonialista, que em nosso país revelam o descompasso entre as temporalidades históricas, afetando a economia, a política a cultura. A modernidade das forças produtivas do trabalho social convive com padrões retrógrados nas relações de trabalho que agudiza ainda mais a questão social e as desigualdades, Iamamoto (2015).

O terceiro aspecto a ser considerado é o fato de o Brasil não ter adquirido uma soberania em condições políticas decisórias no cenário internacional de grande envergadura em função de uma economia dependente e subordinada ao poder de outros Estados. Processo esse reforçado pela massiva entrada de capital estrangeiro na indústria nacional, Segundo Osório (2014):

O Estado no capitalismo dependente implica uma condensação das relações de poder e dominação, bem como da construção de uma comunidade num espaço específico do sistema mundial capitalista, e é caracterizado pelas relações restringidas de soberania frente a formações econômico-sociais e regiões que apresentam exercícios mais plenos em termos de soberanias – na medida em que são Estados desenvolvidos, centrais e imperialistas. Este exercício desigual da soberania no interior do sistema mundial capitalista é uma característica estrutural, processo que se acentua ou se atenua em diferentes períodos históricos, mas que provoca no Estado do capitalismo dependente relações de “subsoberania”. (Osório, 2014, p. 206).

Devido a subserviência e dependência brasileira aos países centrais e que comandam o capitalismo global sustentou-se sempre um processo de superexploração da classe operária.

Dada a particularidade da subordinação e dependência estrutural do capitalismo brasileiro aos países centrais e hegemônicos, o padrão de acumulação de base taylorista e fordista teve desde sua origem um caráter periférico, subordinado e hipertardio... sustentando-se sempre na vigência de um enorme processo de superexploração do trabalho. (Antunes, 2011, p. 81).

De acordo com Brettas (2017), o Estado dependente está marcado por relações desiguais de poder que limitam a sua soberania e impõem limites a acumulação interna. O pagamento da dívida externa e de seus juros drenam riquezas brasileiras, entre outras formas, por meio do fundo público, repassado a países centrais e as consequências para a classe trabalhadora são os salários abaixo no valor de subsistência, intensificação do trabalho e extensão da jornada de trabalho.

As modalidades de inserção no mercado mundial e de reprodução do capital encorajam que o capital no mundo dependente tenha condições de apropriar-se de parte do fundo de consumo e de vida dos trabalhadores para transferi-lo ao fundo de acumulação do capital. A esta modalidade particular de exploração se denomina superexploração (Osório, 2017, p. 8).

A superexploração e a herança colonial escravista, assim como a modernização conservadora e a ditadura civil militar são aspectos que favoreceram a concentração de renda, intensificação das desigualdades regionais e a precarização das condições de vida e trabalho da classe trabalhadora e a constituição das bases da política social brasileira acontece no seio da cultura do favor e do coronelismo.

Apesar disso, no decorrer da história do país, algumas conquistas foram alcançadas, tanto no âmbito dos direitos do trabalho, como foi o caso da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) na década de 1940, a constituição da

Previdência Social, Políticas de Educação Pública, muitas decorrentes dos processos de industrialização ocorrido no país. O marco a ser destacado, no âmbito formal, foi a Constituição Federal de 1988, quando foi reconhecido o tripé da Seguridade Social.

Esses processos, já pesquisados por muitos autores especialistas, não serão aprofundados nesta dissertação, mas a referência aos mesmos faz-se necessária para expor minimamente os retrocessos ocorridos na sociedade brasileira, a partir da adoção do modelo neoliberal, como perspectiva política, econômica e cultural no Brasil.

O fato de se tratar de um país considerado de economia periférica, aparenta não ter muito a perder em comparação com países de ampla cobertura social, como é o caso dos países europeus que vivenciaram um Estado de Bem-Estar Social em sua plenitude, porém, muito vem se perdendo a partir da década de 1990 em nosso país.

O caso da Seguridade Social, prevista na carta magna, previa a implementação de políticas pública de caráter universal, o que não se efetivou de fato, diante dos direcionamentos de cunho neoliberal adotados pelos governos a partir da década de 1990, decorrentes da crise capitalista, conforme já mencionado neste capítulo. Com exceção da política de saúde pública operacionalizada no Sistema Único de Saúde, (SUS) ainda atende a maioria da população brasileira, apesar de seu subfinanciamento<sup>9</sup>.

A previdência social pública vem sofrendo ataques de diferentes modos, mantendo-se restrita ao trabalhador que pode pagar pelo seguro de forma direta ou indireta. Devido a Emenda Constitucional nº 06/2019 que restringiu o acesso a aposentadorias e pensões atingindo os trabalhadores mais fragilizados, sem levar em conta que o déficit previdenciário muito tem a ver com o desemprego crescente no trabalho formal, e a enorme dívida perdoada de grandes empresas. Em contrapartida cresce os fundos de pensões privados destinado a quem pode pagar por eles.

E a política de Assistência social, que apesar de prever uma atuação ampla e integral na vida dos indivíduos que dela necessitar, tem o menor financiamento entre as políticas sociais e volta a maior parte desse recurso para os programas

---

<sup>9</sup> Para análise da Política de Saúde especificamente, ver Fleury, S. e Ouverney, A. M. Política de Saúde: Uma Política Social – Disponível em: <[http://www.escoladesaude.pr.gov.br/arquivos/File/TEXT0\\_1\\_POLITICA\\_DE\\_SAUDE\\_POLITICA\\_SOCIAL.pdf](http://www.escoladesaude.pr.gov.br/arquivos/File/TEXT0_1_POLITICA_DE_SAUDE_POLITICA_SOCIAL.pdf)>.



de transferência de renda, sendo o de maior expressão o Programa Bolsa Família, que tem como princípio o caráter provisório, mas em função dos processos estruturais, a permanência de muitos trabalhadores tem sido uma realidade.

Apesar da extrema relevância desse Programa, não é possível negar a sua consonância com uma orientação neoliberal com condicionalidades definidas por critérios que pode-se considerar conservadores, uma vez que focaliza em atenuar os efeitos da extrema pobreza delimitado a um recorte de renda muito baixo, com repasses de valores também baixos, de forma a não desestimular o trabalho, ou melhor dizendo, para não desestimular que os sujeitos aceitem vender a sua força de trabalho a qualquer preço. Esse princípio moralista, é característico de julgamentos individualizantes da condição social dos sujeitos.

Além dos valores baixos dos benefícios, o Programa também se articula com o sistema financeiro, à medida que insere esses cidadãos no sistema bancário, e os possibilita acesso a crediários, financiamentos, os possibilita consumir – mesmo que de maneira ínfima – de algumas políticas sociais, não por meio do Estado, mas pelo mercado, de acordo com o neoliberalismo.

A lógica do programa focalizado nos mais pobres e sem a abrangência total dos que dele teriam necessidade, cria também uma “perseguição” por meio de vigilância e fiscalização por parte dos próprios trabalhadores dos setores públicos, ou de outros sujeitos que também apresentam escassez de renda, mas que não conseguiram ser contemplados com o benefício por passarem alguns reais do valor de corte de renda aos beneficiários que omitem informações por não apresentarem total escassez de renda para conseguir o benefício. Ou ainda uma verdadeira fiscalização sobre a forma como gastam o benefício. Deixando longe uma perspectiva de direito. O benefício passa a estar ligado ao mérito e bom comportamento.

O preconceito da sociedade brasileira direcionado aos mais pobres, marcado por estigmas e estereótipos (acomodados, passivos, vagabundos que fazem filho) é a expressão da desmoralização da proteção social brasileira e está pautado em compreensões valorativas e estáticas da sociedade, legitimada por valores meritocráticos, ancorados na cultura moderna hegemônica influenciada pelo ideário minimalista do Estado. (Carnelossi, 2013, p. 238).

Esse pensamento conservador que nunca abandonou a política de Assistência Social, mesmo mantém valores conservadores de benemerência, caridade, ajuda, tutela aos mais necessitados, mesmo após ter se tornado política pública.

Por outro lado, o Estado brasileiro não deixou de adotar medidas de disciplinamento dos trabalhadores que ficaram de fora do mercado de trabalho, seja por meio da violência, encarceramento da população pobre e em sua maioria negra.

As múltiplas causas que levam o trabalhador a situação de extrema pobreza e apto a receber o auxílio previsto pelo Programa Bolsa Família não são de natureza moral ou meritocrática, trata-se de uma condição socialmente determinada que impõe o trabalhador a condição de extrema pobreza, desemprego ou subemprego e com muitas dificuldades para reproduzir-se socialmente com dignidade humana.

A reestruturação do *modus operandi* pelo qual passa o capitalismo e que flexibiliza as relações de trabalho e as degrada de modo ainda mais intenso nos países emergentes em que as remunerações ficam em patamares tão rebaixados que para ter condição mínima de se reproduzir o trabalhador necessita de suporte social por meio de programas sociais de transferência de renda, como tem sido o caso do Programa Bolsa Família.

### 2.3.1.

#### **O Projeto neoliberal no Brasil e incidências na Política Social**

No Brasil, o projeto neoliberal ganha sua hegemonia a partir da década de 1990, por meio do Consenso de Washington com as orientações de ajuste estrutural que inclui o combate da inflação por intermédio de estabilidade monetária, disciplina orçamentária, reforma fiscal que incluíram programas de combate à inflação, reforma da previdência social, privatizações das empresas públicas, reformas da educação entre outras (Pastorini & Martinez, 2014).

Contudo, esse processo se efetiva a partir de suas particularidades de formação sócio-histórica e também pelo modo de sua inserção no capitalismo internacional. Aqui não vivenciamos a implementação de políticas de inspiração keynesiana que consolidasse um Estado que pudesse ser considerado social. Outro aspecto importante, se refere ao fato que na década de 1970 o Brasil era regido pelo regime ditatorial civil militar e apresentava crescimento econômico, com poucas concessões sociais e muitas restrições políticas e civis.

Esse período que ficou conhecido como milagre econômico, que bem verdade não se tratou de um milagre, mas sim o resultado de investimentos

estrangeiros de empresas multinacionais e acesso a linhas de créditos de instituições financeiras estrangeiras, o que ocasionou fortes impactos na sociedade durante o período autocrático e também com consequências posteriores.

Na ditadura, longe de alcançar níveis de emprego, acesso ao consumo e a serviços sociais com ampla cobertura, como ocorreu no período de expansão capitalista nos países europeus e com a consolidação do *Welfare State*, aqui apenas se ampliaram alguns direitos sociais quando restringiu os direitos civis com atitudes severas e antidemocráticas.

Nesse período, o governo brasileiro assumiu dívidas importantes com instituições internacionais como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial. Mais tarde a condição de país subordinado e devedor de montantes infundáveis, que aumentavam com juros exorbitantes, não só manteve o Brasil na situação de país capitalista dependente e subordinado a outros Estados, como essa situação fez com que organismos internacionais impusessem as regras da política econômica e social de nosso país, tendo como orientação principal a necessidade de adoção do ideário de livre mercado pelos Estados.

Na década de 1990, a reforma administrativa do Estado, foi condição para renegociação da dívida externa. Os países devedores deveriam implantar reformas institucionais com cortes nos gastos sociais, tais como, redução de direitos previdenciários, privatizações de ativos e flexibilização das legislações trabalhistas.

E devido a subserviência e dependência brasileira aos países centrais e que comandam o capitalismo global sustentou-se sempre um processo de superexploração da classe operária.

Dada a particularidade da subordinação e dependência estrutural do capitalismo brasileiro aos países centrais e hegemônicos, o padrão de acumulação de base taylorista e fordista teve desde sua origem um caráter periférico, subordinado e hipertardio... sustentando-se sempre na vigência de um enorme processo de superexploração do trabalho. (Antunes, 2011, p. 81).

Desse modo as políticas públicas, como um dos modos de enfrentamento da questão social, passam a sofrer ataques de diferentes formas: no orçamento, na distorção de suas funções sociais, reforçando a lógica reducionista do acesso restrito a pessoas em situação de extrema pobreza.

Transformar os direitos sociais em serviços mercadológicos foi uma das moedas de troca para a renegociação da dívida externa, ocasionando corte nos gastos sociais, privatizações e flexibilização nas legislações trabalhistas.

Apesar dessas medidas, Brettas (2017), destaca que o neoliberalismo não se deu por uma aplicação direta e mecânica. Esse projeto político, econômico e cultural esbarrou em lutas e resistências dos trabalhadores que originaram direitos formais na Constituição Federal de 1988 que não puderam ser ignoradas e foram, de alguma maneira implementadas, contudo a incorporação das demandas das classes trabalhadoras no Brasil tem sido concedida com a garantia prioritária do projeto burguês, o que indica a manutenção do capitalismo com políticas sociais minimalista neoliberais destrutiva de direitos para a classe trabalhadora e favorecedoras da classe dominante.

O neoliberalismo no Brasil se consolidou no início da década de 1990, em um momento de implementação – limitado e contraditório – de políticas sociais pautadas pelo direito e fruto da luta de classes, ou seja, essas leis mesmo não garantindo na íntegra o que estava proposto, promoveram alterações qualitativas ao que estava posto no período anterior (Brettas, 2017).

A Constituição Federal de 1988 é fruto de lutas da classe trabalhadora no processo de redemocratização que conquistou, ainda que limitadamente, status de política pública para as políticas sociais pautados em princípios de universalidade e isonomia, que por si só não é capaz de estruturar uma rede de proteção social, necessitando de efetivação por meio de legislações complementares que são um desafio enorme devido a nossa condição de dependência.

Ao mesmo passo que se propunham avanços constitucionais crescia nos partidos políticos a participação de membros evangélicos e católicos (compondo a bancada religiosa) que junto a bancada ruralista compunham uma linha mais conservadora e defensora dos ideais neoliberais, no entanto, liberal na economia e conservadora nos costumes.

Com a lógica da financeirização, dentro do modo de produção capitalista neoliberal, a transferência de renda passa a ter centralidade como forma de enfrentamento da questão social, que atuará na reprodução da classe trabalhadora. Em um país monetarizado como o Brasil, política social se equipara com renda; e cidadania, ao consumo; sem levar em consideração que a pobreza é muito mais complexa do que somente a ausência ou insuficiência de renda. Está

relacionada com a falta de acesso aos serviços básicos sociais, como saúde, educação, moradia, saneamento, emprego.

Sem contar que a política neoliberal tem como lógica a privatização e mercadorização dos serviços públicos, inclusive os sociais, assim, a transferência de renda funcionaria como uma “compensação”, muito aquém, de forma que os subcidadãos possam adquirir parte de sua cidadania por meio do mercado.

A reestruturação do *modus operandi* pelo qual passa o capitalismo e que flexibiliza as relações de trabalho as degrada de modo ainda mais intenso nos países emergentes, cujas remunerações ficam em patamares tão rebaixados que para ter condição mínima de se reproduzir o trabalhador necessita de uma complementação de sua renda por meio de programas sociais de transferência condicionada de renda.

Diferente da Europa o Brasil não tinha um amplo sistema de proteção social a ser desmontado pelo neoliberalismo, existia uma proposta, ainda não efetivada de política social pública. O neoliberalismo desmontou, na realidade, o nacional desenvolvimentismo que estava em crise e as projeções futuras, principalmente no que tangia os objetivos, princípios e finalidades das políticas sociais conquistadas com a Constituição Federal de 1988.

O início dos anos de 1990 no Brasil, após a eleição presidencial de Fernando Collor de Melo, marcam a ruptura com o modelo nacional desenvolvimentista, inserção do Brasil na economia mundial com a desregulamentação das atividades econômicas e início das privatizações das empresas estatais.

O vice-presidente Itamar Franco, após o impeachment de Fernando Collor, assume a presidência do país e estabiliza a inflação com o plano Real, fixação artificial da moeda ao dólar que aumentou a capacidade de consumo e a renda dos mais pobres melhorou nas regiões metropolitanas, o que torna o país mais atraente para o capital estrangeiro, principalmente o rentista.

No entanto, é no governo de Fernando Henrique Cardoso que o Brasil adere de vez ao Projeto neoliberal com a manutenção da estabilização econômica como premissa de seu governo e deu novo impulso ao reformismo liberal, reduziu a participação do Estado nas atividades econômicas e a desregulamentação do mercado, deixou de assumir o papel de provedor social, cedendo o lugar para iniciativa privada mercantil e não mercantil, bem como promoveu a abertura do país ao capital estrangeiro.

A fragmentação e a focalização sempre estiveram presentes nas políticas sociais no Brasil, mas na era neoliberal isso é agudizado e passa a estar focado na extrema pobreza e na necessidade de estabelecer critérios de elegibilidades, que são critérios que certificam que o requerente do benefício é ou não merecedor para receber o mesmo, se enquadra-se no padrão estabelecido como pobreza para se tornar elegível como beneficiário.

Uma das análises que contribui para a reflexão sobre as políticas sociais no período neoliberal é o que trata dos processos de financeirização do capital e as formas de apropriação do fundo público e com os mecanismos de transferência de recursos públicos para o grande capital nacional e estrangeiro. As economias dependentes não são as que apresentam o maior montante de dívidas, porém são as que mais transferem recursos para o seu pagamento. (Bretas, 2012). O Brasil se tornou cada vez mais dependente da importação de tecnologia, do fluxo de *commodities* e das atividades do capital financeiro.

Assim o uso do fundo público passa a ser priorizado para o pagamento da dívida pública, deixando claro para os grandes investidores, principalmente os rentistas de que a estabilidade econômica e a responsabilidade fiscal tornam o ambiente seguro e atrativo para os negócios. Brettas (2017), aponta que a privatização, a austeridade fiscal e as mudanças na gestão orçamentária são ferramentas importantes para permitir a canalização de recursos públicos para o grande capital financeiro.

Vale a pena ressaltar que toda riqueza é fruto da exploração do trabalho e o fundo público apropria-se cada vez mais dessa riqueza, com parte da mais-valia e parte do trabalho necessário também por meio da tributação indireta sobre o consumo ao mesmo tempo em que diminuem a tributação sobre as grandes fortunas e a propriedade.

Em 2003 o resultado das eleições foi uma vitória para os trabalhadores, em tese, pois na realidade, quem mais usufruiu dessa ascensão do PT ao poder foi a classe dominante, porque além de não ter freado o desmonte neoliberal, o aprofundou e possibilitou as condições do levante de uma ultraofensiva neoliberal de extrema direita na atualidade brasileira.

O ano de 2002, com eleição de Luís Inácio Lula da Silva era uma verdadeira esperança de valorização do trabalhador, afinal era um ex-sindicalista sendo eleito, porém, como analisado por Antunes (2018) era um momento muito diferente da década de 1980. Nos anos 2000 a esquerda estava muito mais

fragilizada e menos ancorada nas suas pautas centrais de luta. O partido dos trabalhadores oscilava entre a resistência entre o neoliberalismo e adequação a ordem posta. E assim foram feitas alianças com diversos partidos de centro e até mesmo de direita, apostando em um governo policlassista. E assim seguir esse governo:

Sua política econômica preservava a hegemonia dos capitais financeiros, reiterando as determinações do FMI. E mais: ao preservar a estrutura fundiária concentrada, dar incentivo aos fundos privados de pensão e determinar a cobrança de impostos dos trabalhadores aposentados [...] A política de liberação dos transgênicos, a política monetarista de superávit primário para garantir a remuneração dos capitais financeiros e a não realização da reforma agrária, além do esquema de corrupção que ficou conhecido como “mensalão”, demonstravam que o primeiro governo Lula dava clara continuidade aos fundamentos da política neoliberal. (Antunes, 2018, p. 222).

Isso significou uma ruptura com parcela sindicalista, mas como se tratava de um governo de coalisão e alianças Lula conseguiu conquistar apoio majoritário da população brasileira para seu segundo mandato, conquistado também pela ampliação do Programa Bolsa Família, logo essa base de apoio popular não estava mais nos trabalhadores formalizados e sindicalizados, mas sim nos setores mais miseráveis da população e sem articulação política nenhuma. Antunes (2018) frisa que mesmo tendo ampliado os Programas de Transferência de Renda nenhum dos pilares estruturantes da miséria foram efetivamente enfrentados.

A Presidente Dilma Rousseff também filiada ao PT assume a partir de 2011 e em seu primeiro mandato manteve basicamente o mesmo receituário do segundo mandato do Governo Lula com ênfase na expansão do mercado interno; incentivo à produção de commodities para a exportação, redução de tributos que favoreceu os grandes capitais. A crise internacional se intensificou, e com a deflagração da operação lava-jato e as denúncias de corrupção, que não era algo novo, porém dessa vez envolvia o PT, aquele partido de esquerda que era a esperança para diversos militantes no país e no mundo.

Os governos petistas realizaram uma atenuação das orientações mais severas do Consenso de Washington de forma a conter os impactos mais agressivos do neoliberalismo e de maneira a responder as pressões da crise do capital que proporcionaram mudanças no Brasil sem, no entanto, promover a ruptura com os elementos centrais do neoliberalismo sem poder classificar tais mudanças como reformistas.

E é com o governo do PT que o neoliberalismo realiza a segunda fase de reformas orientadas pelos organismos internacionais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Intercontinental de Desenvolvimento (BID) que são agências internacionais de financiamento público, e assim estabelecem metas para redução da pobreza e consolidação das redes de proteção social, com um objetivo de garantir a coesão social e manter a governabilidade. No entanto, essa avaliação e fomento defende “políticas sociais restritas aos mínimos sociais destinados aos pobres incapacitados para o trabalho” (Boschetti, 2018, p. 74). Pastorini e Martinez (2014), ainda completam que reduziram a questão social a uma questão de pobreza absoluta, individualizada e enquadraram as políticas sociais a ações direcionadas ao alívio da pobreza.

Assim, Behring (2018) avalia que esses 13 anos do governo petista constituíram um segundo momento do neoliberalismo no Brasil uma vez que os ajustes fiscais permaneceram vigentes, porém foi possível perceber os impactos materiais positivos sobre a vida dos que vivem em pobreza extrema ou absoluta, sem deixar de privilegiar o favorecimento em proporções maiores aos ricos.

O Partido dos Trabalhadores não só manteve os acordos de superávit primário, metas inflacionárias e câmbio flutuante como também garantiu o apassivamento das lutas da classe trabalhadora. Como dito por Antunes (2018) essa vitória da esquerda ocorre justamente no período em que ela estava mais fragilizada, menos respaldada e menos ancoradas em seus polos centrais. Foi num momento em que o transformismo já havia transformado e convertido o Partido dos Trabalhadores em um Partido da Ordem.

Houve um aumento de empregos com baixa remuneração e precarizado que contribuiu para redução da pobreza extrema e absoluta. Outros fatores também contribuíram para essa redução como a diminuição do desemprego e a formalização do emprego, o aumento do salário mínimo e a expansão do crédito consignado combinados aos programas de transferência de renda PBF e BPC e Previdência social. A pobreza diminuiu, porém, a desigualdade manteve-se persistente.

Assim, as ações assistenciais assumem centralidade nesse contexto de combate às manifestações da questão social como pobreza, desemprego, criminalidade, dando protagonismo aos programas de transferência de renda com maior destaque para o Programa Bolsa Família, que se articulam com os programas de contrarreformas.



Esses programas, além de inserir milhões de pessoas no sistema bancário e, com isso, garantir o acesso a diversos outros serviços oferecidos por essas instituições, remunera as instituições bancárias que operam as transferências monetárias para as famílias. Ainda garantem que a Política de Assistência social funcione de modo a alimentar o capital portador de juros ao permitir a canalização de recursos do fundo público e de famílias de baixa renda em sua direção (Brettas, 2017).

No ambiente neoliberal a assistência social cresce como política pública funcionando como um importante impulso para a circulação do capital em contexto de crise estrutural, estimulando o consumo, por meio dos programas de transferência de renda desde que esses não desestimulem o trabalho.

De acordo com os estudos de Behring (2018) no orçamento de 2014, 42,02% estiveram comprometidos com o pagamento da dívida; 4,11% para a saúde; 3,49% para a educação; 2,86% para a assistência social (onde se situa o PBF e o BPC – em que quase todo o montante desse recurso vai para a transferência direta de renda, ficando para a execução da política de assistência social um valor infinitamente menor que esse), 2,68% para a política de trabalho. Ainda temos a Desvinculação das Receitas da União (DRU) em que a seguridade social perdeu mais de 20% de suas fontes de recursos e que foram destinados para o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

O Estado brasileiro neoliberal além de priorizar recursos do fundo público para o pagamento da dívida junto ao grande capital em detrimento de investimento nas políticas sociais, que ficam a cargo do setor privado ou terceiro setor, ficando com o atendimento residual para as camadas mais pauperizadas, focaliza esse atendimento em programas de transferência de renda, sem permitir no entanto uma real autonomia dos sujeitos, somente uma cidadania de consumo – inclusive o das políticas sociais, como moradia, educação, alimentação, saúde, transporte, etc., por meio de crédito bancário voltado para pessoas de baixa renda, destinando mais uma vez dividendos para o capital rentista.

Esse governo de coalisão e conciliação perdeu sua sustentação e o desfecho foi o golpe parlamentar jurídico midiático em 2016 – uma adaptação da burguesia para o novo momento do neoliberalismo no país.

As consequências são mais regressão de direitos e de investimentos em políticas públicas. Podemos citar como exemplos a EC 95/2016 (Emenda Constitucional) dos gastos públicos, que além de congelar os orçamentos da

saúde e educação por 20 anos, impacta na recomposição do salário mínimo e indexa os benefícios previdenciários e assistenciais (PBF e BPC); a reforma trabalhista de 2017 (Lei 13467/17) e a reforma da previdência de 2019 (EC – Emenda Constitucional – 103). O que mantém a luta dos trabalhadores em torno de pautas comuns e contra a perda de direitos que também são lutas contra a desigualdade e o pauperismo.

Com o golpe parlamentar midiático chegamos ao impeachment de Dilma em 2016, e assim, assume seu vice Michel Temer que dá prosseguimento à reforma trabalhista e à reforma da previdência (votada e aprovada somente no governo de Jair Messias Bolsonaro em 2019). Dando continuidade ao plano neoliberal agora muito mais ofensivo e com apoio de segmentos sociais extremamente conservadores, portanto, apresenta maior dificuldade para efetivação de direitos, além de criminalizar o pobre por sua condição de classe.

#### **2.4.**

#### **A focalização da política social na extrema pobreza como uma das consequências do neoliberalismo no Brasil**

A crise do capital no Brasil experimenta diferentes momentos e intensidades a depender da conjuntura internacional, dos governantes locais e condição de luta da classe trabalhadora, portanto o neoliberalismo como receituário internacional para os países em condições subordinadas como é o caso brasileiro apresenta caráter muitas vezes desumanos.

A focalização no atendimento da política social no Brasil e em toda América Latina segue a orientação neoliberal com medidas compensatórias ao efeito da reestrutura do capital sobre a população pobre, totalmente na contramão da luta pela universalização dos direitos sociais.

No que diz respeito a focalização do Programa Bolsa Família, além da centralidade na elegibilidade dos sujeitos pelo critério de renda, essa, se coloca em um patamar demasiadamente baixo contemplando somente a linha da extrema pobreza e nem essa linha consegue contemplar 100% da população identificada. A lógica de justiça social que vigora no Brasil é a meritocracia em que cada sujeito deve batalhar por si mesmo para melhorar suas condições de vida, sem nenhum tipo de contrapartida do poder público.

Os critérios de medida da pobreza absoluta têm sido principalmente de renda, desprezando que a pobreza é complexa, histórica e cultural e de natureza estrutural, que está muito além da insuficiência de renda e sim contempla a “desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna; é não participação social e política” (Silva & Silva, 2007).

O Programa Bolsa Família apresenta uma orientação neoliberal e conservadora focalizado em atenuar os efeitos da extrema pobreza delimitado a um recorte de renda muito baixo e com repasses de valores também baixos de forma a não desestimular o trabalho, ou melhor dizendo, para não desestimular que os sujeitos aceitem vender a sua força de trabalho a qualquer preço.

Esse pensamento conservador que nunca abandonou a política de Assistência Social, mesmo que essa tenha alcançado status de política pública sua essência, continua permeada pelos valores conservadores de benemerência, caridade, ajuda, tutela aos mais necessitados. Ao passo que os agentes políticos (como vereadores e seus assessores) fazem dos atendimentos da assistência social seus domínios eleitorais ao levar os usuários para atendimentos nos CRAS e solicitar prioridade de atendimento aos seus eleitores; a verdadeira vigilância/fiscalização, por parte da gestão e dos trabalhadores do PBF sobre a vida e renda dos beneficiários do PBF, e a dificuldade dos próprios usuários em perceberem os programas socioassistenciais como direito.

Inclusive o PBF, um programa federal é interpretado por seus beneficiários como ajuda. Isso acontece também pela ênfase do pensamento conservador neoliberal fomentado na sociedade de que o sujeito deve ser responsável pela própria sobrevivência e de sua família e quando fracassa deve ser amparado pela comunidade que tem o dever moral de ajudar. Sem questionar a obrigatoriedade do Estado em amparar esses sujeitos e negando o fato da pobreza e desigualdade serem resultados do modo de produção capitalista.

Em síntese, uma política de assistência social residual que tem como principal programa o Bolsa Família, ainda que seja muito importante para os usuários, não é suficiente para garantir direitos à população. O seu caráter restrito aparece permeado de lacunas e possibilidades de articulação com elementos conservadores, próprios da sociedade burguesa.

A miséria e exclusão – principalmente do mercado consumidor<sup>10</sup> – passou a fazer parte da pauta das agendas dos organismos multilaterais como a ONU (Organização das Nações Unidas) que por meio do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) passa a aferir e propor formas de intervenção na pobreza, no entanto se embasam em mínimos recursos a fim de manter a sobrevivência dessa população. De forma que criaram um limite aceitável de pobreza. Ainda assim os países em desenvolvimento não foram capazes de alcançar as metas do milênio<sup>11</sup>.

Segundo dados do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), em 1994 a diferença do valor da cesta básica (considerando aquisição de itens essenciais para a sobrevivência) e o salário mínimo era de R\$ 628,00 e em 2019 o déficit identificado é de R\$ 3.344,00. Esses dados mostram um crescimento evolutivo dessa diferença durante esses 25 anos. E que mesmo a eleição de um partido de esquerda que se manteve no poder durante 13 anos não foi capaz de frear tal discrepância e perda do poder de consumo do salário mínimo.

No ano de 2020 o salário mínimo de R\$ 1.045,00 confere ao valor de 1,58 cestas básicas e esse é o menor valor desde 2005, onde o salário mínimo correspondia a 1,60 cestas básicas. E o déficit do salário mínimo que em 2019 correspondia a R\$ 3.344,00, saltou para R\$4.260,00 em dezembro de 2020.

E com o reordenamento provocado pela reestruturação produtiva que nas palavras de Bhering (2018) tratou de uma readequação da classe trabalhadora aos novos padrões de exploração sem as “garantias de segurança” do pacto fordista/keynesiano<sup>12</sup> que também trouxeram alterações para o Estado Social com aumento do exército de reserva e ampliação da superexploração do trabalho pelo capital.

---

<sup>10</sup> Parte que mais importa para os capitalistas

<sup>11</sup> As metas do milênio foram os 8 objetivos a serem alcançados até o ano de 2015, traçados pela cúpula do Milênio das Nações Unidas no ano de 2000 como erradicar a fome, alcançar o ensino primário universal, promover a igualdade de gênero, reduzir a mortalidade infantil (para mais informações ver Mota, 2008).

<sup>12</sup> Que apesar de inexistente no Brasil, a autora se refere para nos trazer a ideia de trabalho regido por garantias e direitos.

#### 2.4.1.

#### **O Estado brasileiro e a Política de Assistência Social a partir da década de 1990**

Até a década de 1980 a assistência social sempre teve um caráter assistencialista, de benesse, ajuda, sem uma execução na perspectiva de direito. Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 a assistência social ganha status de política pública, compondo o tripé da seguridade social junto com a saúde e a previdência social. Porém, já no início da década de 1990, com a eleição de Fernando Collor de Melo, o país começa a vivenciar uma série de retrocessos em relação as conquistas alcançadas com as lutas sociais das décadas anteriores. Iniciou-se um período de estagnação da economia e destruição da proteção social que mal tinha conseguido ainda sair do papel e se efetivar plenamente.

No campo da política de assistência social houve uma retomada do clientelismo, assistencialismo, principalmente com os ideais de solidariedade, voluntariado e responsabilidade social. Esvaziamento do projeto do Sistema Único de Saúde (SUS), veto a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), centralização das ações na esfera federal. Era o início da implantação dos ideais neoliberais no país.

Trata-se de um paradoxo: somente com a Constituição Federal de 1988 a sociedade brasileira teve, em tese, as suas necessidades de proteção reconhecidas pelo Estado através da instituição de um sistema público de proteção social (integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistência social); contudo, mal foram regulamentadas, essas políticas passaram a ser objeto de uma ofensiva perversa e conservadora, materializada em propostas e iniciativas de contrarreformas restritivas de direitos, serviços e benefícios. (Mota, 2009, p. 184).

Em 1993, já com Itamar Franco no poder houve a aprovação da LOAS, resultado de pressão externa exercidas pelo Ministério Público e CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) que investigavam desvio de verbas públicas para setores privados. Na época, houve a criação do CONSEA (Conselho de Segurança Alimentar) e o protagonista no campo da assistência social o Plano de Combate a Fome e a Miséria Pela Vida, pautados pela colaboração ente governo e sociedade civil. Este plano teve por mentor Herbert José de Souza (Betinho) que coordenou voluntariamente uma campanha de combate a fome e a miséria pelo Brasil.

De acordo com Pereira (2007) seus impactos moralizadores não foram suficientes para alcançar seus objetivos e somados aos problemas de restrição orçamentária, fragilidade e desarticulação institucional, corrupção, clientelismo e voluntarismo esvaziaram na prática o discurso da solidariedade, da parceria e da descentralização.

Com Fernando Henrique Cardoso para não dizer que a Assistência Social ficou completamente jogada de lado, foi criado o Programa Comunidade Solidária, ligado a Casa Civil e coordenado pela primeira dama Ruth Cardoso.

Era um novo momento econômico de estabilização da moeda nacional e implantação do Plano Real. Fernando Henrique Cardoso ao ser eleito tinha por missão manter a estabilização da economia e inserir o Brasil no mundo globalizado, para isso assumiu a política neoliberal dando novo tratamento a solução para a questão social substituindo o Plano de combate a fome e a miséria pelo Comunidade Solidária. Esse programa se sobrepôs a LOAS, era de cunho assistencialista e de desconsideração as determinações constitucionais.

Esse presidente também extinguiu ainda em 1995 o CONSEA. No entanto, em 1998, criou-se no âmbito da sociedade civil o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN).

Após a promulgação da LOAS outros importantes avanços aconteceram no âmbito da Assistência Social como a construção das Políticas Nacionais de Assistência Social (PNAS) de 1994, 1997, 1998 e as Normas Operacionais Básicas (NOB/AS) em 1997 e 1998, que só existiram como mera formalidade, não obtiveram lugar nos governos da época para serem postos em prática, nem se quer foram publicadas.

Foi no governo de FHC a criação do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) em 1996 primeiro projeto a nível federal de transferência de renda às famílias pobres que tinha por objetivo eliminar o trabalho de crianças e incentivar sua inserção na escola.

E já no final do segundo mandato de FHC entre 2000 e 2001, baseado na experiência de alguns estados e município são criados o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o auxílio gás, programas esses que discutiremos mais à frente.

Com eleição de Lula em 2003 inicia-se a unificação desses programas de transferência de renda que retomaremos adiante e a constituição da PNAS de

2004<sup>13</sup>, resultando na materialização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), assim, como a NOB/SUAS 2005 e NOB-RH/SUAS 2011. E esses avanços foram de extrema importância para superação da Assistência Social como prática caritativa e assistencialista.

A possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, cujos traços principais são as ideologias do favor, da ajuda, da dádiva, aliados às práticas fisiológicas e ao nepotismo; a outra refere-se à superação da ideologia da caridade e do primeiro-damismo através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da Assistência Social, como dão indícios as competências requeridas para a implementação da proposta. (Mota, 2009, p. 190).

Mesmo diante de tantas lutas, ainda hoje essa política encontra dificuldades em romper com as enraizadas concepções clientelistas e de benemerência em sua execução, caracterizando-se por ações compensatórias que apenas minimizam os efeitos causados pelo agravamento da questão social. Os governos de orientação neoliberal defendem a identificação dos mínimos sociais como mínimos de renda na contramão do reconhecimento do sistema de proteção social.

#### **2.4.2.**

#### **A implementação do Programa Bolsa Família no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva**

A partir de 1995 alguns municípios tomam iniciativa e criam seus próprios programas de transferência de renda como Campinas/SP (programa de Garantia de Renda Familiar Mínima), Ribeirão Preto/ SP (programa de Garantia de Renda Familiar Mínima), Santos/SP (Programa Nossa família) e o Governo de Brasília – DF (Programa familiar para educação e o Poupança –Escola). Em 1997 foi aprovada a proposta do deputado Nelson Marchezan – Lei 9533/97 – Concessão de apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas.

Somente em 2001 foi sancionada a lei 10212/01 que criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola". Vinculado ao Ministério da Educação com previsão de 10 anos, custeado 50% pelo Governo

---

<sup>13</sup> É somente nesse momento que a PNAS e as NOBS deixam de ser meras formalidades, e começam a ser postas em prática pelos Municípios, Estados e Governo Federal.

Federal e 50% pelo município. Garantia o valor de R\$ 15,00 por criança ou adolescente, atendendo o máximo de 3 crianças, totalizando R\$ 45,00 com exigência em contrapartida e 85% de frequência escolar de controle trimestral e recorte de per capita de meio salário mínimo.

Também foi implementada em 2001 a medida provisória 2206-1 que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação". Vinculado ao Ministério da saúde visava atender a mulheres gestantes ou lactantes, crianças de 06 meses a 06 anos de idade com o objetivo de reduzir a mortalidade infantil e as deficiências nutricionais. Previsão de permanência do beneficiário de 06 meses podendo ser renovado de acordo com o cumprimento da agenda de compromissos. O valor do benefício era de R\$ 15,00 podendo ser acumulado até 3 benefícios, totalizando R\$ 45,00 destinado somente a compra de alimentação ou sementes.

Nas diferentes modalidades de programas de renda mínima em curso apresentam dilema com relação ao conteúdo social de construir uma política distributiva que concretiza parte ao cidadão um direito a posse incondicional de recurso monetário para sua sobrevivência independente de seu vínculo com o trabalho.

Independentemente de suas formas de cálculo, financiamento, a renda mínima familiar quase sempre apresenta um diferencial entre a soma dos rendimentos e o teto de tal benefício. Além disso, o benefício não deve impedir que o indivíduo procure uma efetiva participação no mercado de trabalho, dessa forma guia-se pelos seguintes critérios de focalização na pobreza, subjetividade de direitos, condicionalidade e renda complementar. Sujeição do interessado a testes de comprovação de pobreza, dessa forma não podem ser considerados como redistributivos e ainda carregam estigma (Giovanni et al., 2007).

Para Giovanni et al. (2007) são considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária a famílias pobres, mesmo que sem contribuição anterior, considerando um recorte de renda per capita familiar que no caso dos programas federais era de meio salário mínimo.

Em defesa pela unificação dos programas pesaram a concorrência e sobreposição de programas com mesmo objetivo e público-alvo que eram implementados e coordenados por ministérios distintos gerando tratamento diferenciado e até mesmo competições entre instituições; a ausência de uma coordenação geral leva a um desperdício de recursos e uma limitada efetividade



nos resultados desses programas; ausência de planejamento e comunicação entre os gestores desses programas; falta de estratégias que garantisse a autonomia dessas famílias após o desligamento desses programas por ausência de articulação com outras políticas emancipatórias; os recursos humanos responsáveis pela execução dos programas em sua maioria não pertence ao quadro efetivo de funcionários, impedindo uma cultura de profissionalização e continuidade das ações; dificuldade na relação com os municípios e no estabelecimento das contrapartidas a serem realizadas pelos mesmos; Estabelecimento de metas para os programas distante do número potencial e beneficiários sendo o critério o limite estabelecido pelo orçamento disponibilizado, assim como orçamento alocado insuficiente para produzir impactos significativos; problemas no Cadastro Único, que foi reformulado a fim de transformá-lo em instrumento de planejamento local e nacional.

O Programa Bolsa Família foi lançado em 2003, no primeiro mandato do governo de Luíz Inácio Lula da Silva, a partir do Programa Fome Zero, por meio da Medida provisória nº 132 como Política de Governo de combate à fome e a miséria no país. Em 2004 é convertida na Lei Nº 10.836 e regulamentada pelo Decreto Nº 5.209/2004 que foi aprimorado por legislações complementares.

Criado com o propósito de unificar no Cadastro Único ações e programas de transferência de renda do Governo Federal: Vinculados a Educação (Bolsa Escola); Saúde (Bolsa Alimentação) e o Programa Auxílio Gás, apresentou três principais eixos, a saber: transferência de renda para alívio imediato da pobreza; as condicionalidades para acesso a direitos sociais básicos de saúde e educação e ações e programas complementares objetivando a superação de vulnerabilidade das famílias (Brasil, 2004).

O Ingresso da família acontece por meio de inscrição no Cadastro Único, e a seleção das famílias será condicionada ao atendimento de critérios de elegibilidade estabelecidos e ao cumprimento das condicionalidades por parte das famílias, não havendo prazo de permanência no Programa.

Para fins de Bolsa Família será caracterizado como extremamente pobre a renda mensal per capita de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais), essas famílias, identificadas como extremamente pobres, recebem o benefício básico no valor de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) independentemente de sua composição familiar. Para ser caracterizada como pobre a família deverá apresentar renda mensal per

capta entre R\$ 89,01 (oitenta e nove reais e um centavo) e 178,00 (cento e setenta e oito reais).

No caso da renda per capita de pobreza, para receber o benefício variável com valor corresponde a R\$ 41,00 (quarenta e um reais), a família deverá ter em sua composição crianças entre 0 e 15 anos, gestante ou nutriz. Podendo acumular no máximo até 5 desses benefícios. Ainda dentro desse limite de renda per capita, para receber o benefício variável jovem (BVJ) – correspondendo ao valor de R\$ 48,00 (quarenta e oito reais), a família deverá conter em sua composição adolescentes de idade entre 16 e 17 anos. Podendo ser acumulados no máximo dois BVJ (Brasil, 2004).

É importante registrar, como aspecto preocupante, a drástica redução do valor da renda per capita familiar adotado como referência para definição de uma linha de pobreza como critério de acesso das famílias aos Programas de Transferência de Renda na proposta do Bolsa Família. A renda per capita de corte era de meio salário mínimo [...] Além de uma redução drástica de valor, a desvinculação de uma referência, no caso o salário mínimo, pode significar desvalorização crescente do valor de referência adotado para classificação da indigência e da pobreza. (Giovanni et al., 2007, p. 138).

Em 2012 o Governo Federal lançou o BSP (Benefício para superação da pobreza extrema) no âmbito da ação Brasil carinhoso<sup>14</sup>, que passa a ser regulamentado pelo Decreto 7.931/2013. Tem como objetivo garantir renda mínima de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) por pessoa da família beneficiária que mesmo recebendo outros benefícios do programa ainda permanecem em pobreza extrema. O valor recebido não é fixo como os anteriores ele varia de família para família, pois se tratava de uma complementação, a fim de que a família saia da situação de extrema pobreza (Brasil, 2013).

Baseada nos valores dos benefícios descritos acima pode-se identificar que a Política Social focalizada na extrema pobreza objetiva apenas suavizar os efeitos mais devastadores da Questão Social.

A política social dirigida aos agora qualificados como excluídos se perfila reivindicando-se como inscrita no domínio dos direitos, enquanto específica do tardo-capitalismo não tem nem mesmo a formal pretensão de erradicar a pobreza, mas enfrentar a penúria mais extrema, a indigência. (NETTO, 2012, p. 428).

Para fins de distinção entre pobreza e extrema pobreza, podemos entender que: Os pobres extremos são as pessoas que não possuem um nível de nutrição suficiente, o qual incide em um desempenho físico e mental deficiente, que não lhes permite participar do mercado de trabalho, nem em atividades intelectuais como a educação

---

<sup>14</sup> O Brasil Carinhoso compreendeu além do BSP outras ações as quais não nos deteremos nesta dissertação.

e baixa possibilidade de mobilidade social. Por outro lado, os pobres moderados são os que, devido ao grau de desenvolvimento de um país em um momento dado, não satisfazem as que se consideram como necessidades básicas. Diferenciam-se dos pobres extremos por terem a capacidade, porém não as oportunidades, de participar de atividades econômicas e intelectuais. (F. Velez apud Diertelen, 2003, p. 27; in Rego & Pinzani, 2013, p. 152).

Giovani et al. (2007) colocam que no item 4 do Programa Fome Zero “É considerado indigente a população cuja a renda familiar per capita não alcança o valor de uma cesta alimentar, e pobre é a população que não atinge a renda necessária para adquirir a cesta de alimentos mais os bens não alimentares básicos” (Giovani et al., 2007, p. 122).

Montaño (2012) afirma que para o pensamento burguês a pobreza estaria relacionada a pelo menos três tipos de fatores sempre vinculada ao indivíduo, seja por déficit educativo (desconhecimento do mercado e de como agir dentro dele), falta de planejamento (dificuldade em organizar o orçamento familiar) ou ainda estaria relacionado à ordem moral-comportamental (gasto inadequado do dinheiro, vícios, vadiagem). Logo, ao vincular o programa de transferência de renda a condicionalidades, para o pensamento burguês, estaria resolvendo uma parte do problema para porta de saída do programa, e assim da pobreza. O que revela a manutenção de uma avaliação moral do usuário do programa.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família referem-se à garantia das condições mínimas na área da saúde, da educação e da assistência social que devem ser cumpridas pelas famílias beneficiárias do Programa e acompanhadas pelos técnicos das respectivas áreas nos municípios. Na área de saúde, os compromissos consistem no acompanhamento da saúde de gestantes, nutrízes e crianças até 7 anos de idade.

Na área de educação, a condicionalidade prevista é a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% das crianças e dos adolescentes entre 6 e 15 anos, para os adolescentes entre 16 e 17 anos a frequência mínima exigida é de 75%. As condicionalidades funcionam tanto como cobrança de responsabilidades das famílias como do Estado, apresentam como objetivo o estímulo à ampliação e a adequação da oferta de serviços públicos, monitorar as políticas sociais locais e identificar as famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social. Além desses aspectos mencionados, oculta o caráter da lógica individualista, a culpabilização dos indivíduos, a previsibilidade de incapacidade das famílias em escolherem o que seria melhor para si, devendo por tanto, serem tuteladas, funcionando também como prática disciplinadora das famílias pobres.

Sobre a gestão e execução do Programa Bolsa Família sua organização acontece de maneira descentralizada, mediante adesão voluntária entre Estados, Distrito Federal e Municípios e observada a intersetorialidade, a participação comunitária e do controle social. O agente responsável pela operação dos sistemas do Cadastro Único, assim como a realização dos pagamentos dos benefícios é a Caixa Econômica Federal.

A Gestão e operacionalização do Programa eram realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, hoje Ministério da Cidadania, assim como a supervisão do cumprimento das condicionalidades, a promoção e oferta de programas complementares articulados a outros setores, fiscalização da execução do programa.

O repasse de recursos de apoio a gestão estadual e municipal será calculado com base no IGD (Índice de gestão descentralizada), que visa mensurar e qualificar o atendimento de algumas metas como acompanhamento na educação, saúde, números de atualização, números de famílias pobres e extremamente pobre alcançadas pelo programa, números de famílias em acompanhamento pelos centros de referência social (CRAS e CREAS) por descumprimento de condicionalidades, números de cadastros atualizados.

O grande desafio era a articulação de todos os Programas de Transferência de Renda num único ministério ou secretaria. Para tanto foi sugerida a criação de uma secretaria capaz de inovar a gestão das políticas sociais, com a unificação da gestão e orçamento. A unificação tem um propósito muito mais amplo de manter um único Programa de Transferência de Renda, articulando programas nacionais, estaduais e municipais na perspectiva de instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda.

A comissão intersetorial (composta por um membro da educação, outro da saúde e outro da Assistência Social juntos com o gestor/ coordenador do Programa Bolsa Família) é responsável pelo acompanhamento das condicionalidades, além de promover a articulação entre as políticas e programarem planejamento de ações conjuntas com o objetivo de promover maior alcance desses acompanhamentos.

Assim, conclui-se que a unificação dos cadastros e a utilização de um cartão único tornam possível e desejável a unificação do gerenciamento dos programas e a redução dos custos meios, como adoção de fundo único para centralização dos recursos e a articulação com outros programas e políticas sociais.

Portanto, a unificação dos Programas de Transferência de Renda, mediante a criação do Programa Bolsa Família, situa-se no âmbito da prioridade de combate a fome e a pobreza no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

O Programa Bolsa Família é antagônico<sup>15</sup>, pois se coloca capaz de atender a sobrevivência de inúmeras famílias com a transferência direta de renda, permitir o acesso a saúde e educação, por meio das condicionalidades – um tema também polêmico dentro do programa,<sup>16</sup> mas que também atende com presteza ao sistema capitalista ao propiciar a reprodução da força de trabalho, fazer circular o capital, inserindo indivíduos no mercado consumidor – ainda que de maneira bem restrita, e garantir o consenso social.

O trabalho assalariado, protegido e regulamentado por lei, perdeu seu valor e lugar na sociedade capitalista contemporânea, abrindo espaço para informalidade absoluta ou ainda a informalidade formalizada, travestida de autonomia e empreendedorismo. E agora o Estado não somente absorve os incapazes para o trabalho, mas também os temporariamente sem trabalho, e os não qualificados que se encontram em condições de vulnerabilidade econômica e social. A assistência social ganha maior visibilidade por via de programas de transferência de renda para dar conta da reprodução material e social desses indivíduos que engrossam as filas do exército de reserva a disposição do capital.

Com o atual governo de Bolsonaro a partir do ano de 2019 foi possível perceber um raso aumento nos números de ocupações, porém voltados para informalidade com o crescimento de autônomos e dos trabalhadores do setor privado sem registro em carteira que de acordo com os dados da PNAD e IBGE (2019) correspondem por  $\frac{3}{4}$  do crescimento das ocupações no Brasil nesse ano.

Ao final do ano, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do IBGE, havia 94,1 milhões de pessoas ocupadas e 11,9 milhões de pessoas desempregadas, conformando uma força de trabalho composta de 106,1 milhões de pessoas. Por sua vez, o contingente da população com idade superior a 14 anos que se encontrava fora da força de trabalho totalizava 65,4 milhões de pessoas, dentre as quais um total de 7,7 milhões de pessoas eram classificadas na força de trabalho potencial por revelarem intenção de trabalhar, não chegando, todavia, a procurar efetivamente uma ocupação. (Manganelli et al., 2020, p. 47).

---

<sup>15</sup> Pois atende ao mesmo tempo as necessidades da classe trabalhadora e ao Capital.

<sup>16</sup> Já tratamos um pouco sobre esse assunto anteriormente, e esse não faz parte do foco da nossa pesquisa.

O ano de 2020 foi agravado ainda mais com a pandemia da COVID-19, devido a necessidade de isolamento social, vários postos de trabalho foram fechados e a economia informal, principalmente dos setores de serviços, foi a que mais sofreu. O “socorro” do Estado para as pequenas empresas, microempreendedor e trabalhadores formais e informais aconteceu de maneira morosa pelo fato do presidente Jair Messias Bolsonaro e sua equipe econômica discordarem da necessidade de isolamento social para contenção do vírus.

Para os trabalhadores com registro em carteira que tiveram carga horária reduzida ou a suspensão temporária do contrato de trabalho tiveram a complementação salarial por meio do BEm (Benefício Emergencial para Manutenção do Emprego e Renda) com durabilidade prevista para 120 dias destinado a trabalhadores que fizessem acordos com seus empregadores. De acordo com a lei 14.020/2020 que começou a ser pago em maio de 2020 e o valor máximo a ser pago é o mesmo do seguro-desemprego.

O auxílio emergencial para os trabalhadores sem registro em carteira, os informais e autônomos começa a ser pago no mês de abril de 2020 com 3 parcelas com valores de R\$ 600,00 e R\$1.200,00, prorrogado para mais 3 parcelas de R\$ 300,00 e R\$ 600,00. Voltaremos a falar do auxílio emergencial nas considerações finais.

Pautados nos argumentos conservadores de natureza religiosa e neoliberal, os retrocessos dos direitos do trabalho e das políticas sociais, buscam omitir a realidade decadente que se encontra o Brasil, tanto do ponto de vista econômico, quanto, social. Os índices de desemprego não foram recuperados, como prometido com a contrarreforma trabalhista, ao contrário, só ampliou o abismo social do país, agravado ainda mais com a crise sanitária decorrente da COVID-19.

Por diversas vezes o presidente Jair Messias Bolsonaro declarou publicamente resistência em pagar o auxílio emergencial, dizendo que os trabalhadores não deveriam ter medo do vírus e que “deixássemos de ser um país de maricas” e o auxílio não era uma aposentadoria, os trabalhadores deveriam voltar ao trabalho mesmo sem ter ainda vacinas e mesmo o país já tendo registrado mais de 160 mil mortes pelo vírus na época. Desse modo, deixando visível os valores ultraneoliberais e neoconservadores que formam e dão sustentabilidade as bases desse governo.

O desemprego e precarização do trabalho, não são fenômenos inéditos, mas sim uma condição real que vem se agravando desde a década de 1990 com a abertura de mercado neste país, para melhor análise, a próxima seção será destinada a esse tema.

## Capítulo II - Aspectos estruturais do desemprego e da pobreza no capitalismo, particularidades brasileiras e articulação com o Programa Bolsa Família

Desde o início do capitalismo como um modo de produção e reprodução social na Inglaterra, desemprego e pobreza constituíam essa forma de organização social. Posteriormente, essa realidade se amplia e se torna um modelo de trocas generalizado, onde o trabalho se subordina absurdamente, fato que assume características particulares a depender da região geográfica, do período histórico, e das correlações de forças estabelecidas entre as classes e o Estado. Contudo o traço da desigualdade é comum a todas as sociedades regidas pela lógica do capitalismo.

A realidade dos processos de exploração e subordinação da classe trabalhadora foi desvelada por Marx (2013), ao capturar as tendências sociais, econômicas e culturais do capitalismo. O desemprego é algo notadamente relacionado, ou poderia dizer essencial ao modo de produção capitalista, pois sempre que visam aumentar os lucros, o fazem não por via de maior contratação de obra, fazem por meio da intensificação do trabalho, investindo em máquinas e equipamentos que faz com que menos trabalhadores sejam necessários para aumentar a produtividade. Com menos capital variável<sup>17</sup> empregado na produção, maior é o volume do exército de reserva, que se trata de uma população excedente decorrente e necessária à acumulação capitalista.

O sobretrabalho da parte ocupada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de sua reserva, ao mesmo tempo que, inversamente, esta última exerce, mediante sua concorrência, uma pressão aumentada sobre a primeira, forçando-a ao sobretrabalho e à submissão aos ditames do capital. A condenação de uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada em razão do sobretrabalho da outra parte, e vice-versa, torna-se um meio de enriquecimento do capitalista individual. (Marx, 2013, p. 864).

Para aumento dos lucros é necessário diminuir o tempo da circulação do capital, para isso, necessita-se investir mais em máquinas e menos em capital humano, tornando o processo de produção mais independente do trabalhador,

---

<sup>17</sup> Corresponde a despesa empregada na compra da força de trabalho, no qual se consegue realizar a extração de mais valor (MARX, 2013).



assim consegue diminuir o protagonismo do trabalho humano e o tempo de produção; além de, também, diminuir o número de imperfeições das mercadorias.

Apesar da análise de Marx sobre a lei geral da acumulação desenvolvida no capítulo XXIII de O Capital Crítica da Economia Política se tratar de um momento do capitalismo inicial, ainda nos fornece elementos para entender o movimento desse modo de produção em sua fase madura, ou seja, existem aspectos de continuidade nesta literatura clássica e, também, novos elementos para recriação e manutenção dessa lógica, como é o caso dos processos de reestruturação produtiva.

Desde o início do capitalismo, os salários dos trabalhadores não podem exceder o valor das mercadorias por eles produzidos, no entanto, podem ser inferiores em todos os graus possíveis. Uma vez que o que determina o valor de uma mercadoria é o trabalho social empregado em sua confecção em uma dada situação social. Dessa forma, o capitalismo consegue aumentar não apenas seus lucros como também seu valor e acumulação, extraíndo cada vez mais sobre trabalho, baixando o tempo e valor do trabalho social necessário na produção das mercadorias, sem aumentar os salários reais dos trabalhadores.

Para Marx (2013) o pauperismo está intimamente relacionado com o modo de produção capitalista em que o “lupemproletariado”<sup>18</sup> estaria dividido em três categorias os aptos ao trabalho, aos candidatos ao exército industrial de reserva para os momentos de prosperidade do capital e os inaptos ao trabalho, correspondendo os que já ultrapassaram a idade de produtividade, os deficientes, enfermos – os incapacitados para o trabalho.

O pauperismo constitui o asilo para inválidos do exército trabalhador ativo e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção está incluída na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela, e juntos eles formam uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. (Marx, 2013 p. 874).

Dessa forma, quanto maior for a riqueza social produzida e o crescimento e lucratividade do capital maior será o exército industrial de reserva e consequentemente maior será a miséria e a pobreza.

Trago as análises de Marx acima para demonstrar, como apesar de se referirem a um determinado tempo e local do século passado permanecem atuais,

---

<sup>18</sup> Expressão Marxista que diz respeito a camada flutuante do proletariado, destituída de recursos econômicos, e caracterizada pela ausência da consciência de classe.

pois o capitalismo, apesar de se metamorfosear, modificando sua aparência, ele nunca perdeu a sua essência. Assim, essa diferença entre riqueza e pobreza também ocorre não somente *in loco*, mas entre os países no mundo, em que países de economia mais desenvolvida e que detêm a maior parte da riqueza produzida no mundo, exploram e sugam tantos recursos naturais como mão de obra de países de economia menos favorecida. Mota destaca que “2% dos adultos que habitam a Terra detêm 50% da riqueza, ao passo que cabe aos 50% de adultos mais pobres somente 1% dela” (Mota, 2008, p. 22).

A pandemia do coronavírus deixou ainda mais latentes essas desigualdades entre pobres e ricos dentro de um mesmo país e, também, entre os países dominantes e dominados. O relatório da Oxfam (2020) trouxe dados em que pessoas bilionárias levaram apenas 9 meses para recuperar seus ganhos - e que na crise de 2008 foram necessários 5 anos - de antes da pandemia e que a população mais pauperizada pode levar mais de uma década para retornar o patamar de antes.

O desemprego e subemprego crescem pelo mundo e de acordo com a reflexão de Antunes (2010) o esgotamento do emprego regulamentado da era fordista/taylorista vem sendo substituído por formas de empreendedorismo, cooperativismo, voluntariado, formas que “mascaram a autoexploração do trabalho”, além da explosão do desemprego estrutural em escala global. No caso brasileiro, como dito no tópico 2.1 deste capítulo, não vivenciamos o fordismo/taylorismo, muito menos políticas de *welfare state*<sup>19</sup>. Por esse e outros motivos a situação torna-se muito agravada.

Uma análise do capitalismo contemporâneo sobre o mercado de trabalho, encontra-se no livro de Pochmann (2001), o autor informa que ao final da década de 1990 a cada três trabalhadores no mundo um se encontrava desempregado ou subempregado.

A precarização<sup>20</sup> das condições contratuais de trabalho tem sido justificada pela necessidade em reduzir o desemprego, porém todas as medidas tomadas pelos governos, como flexibilização da legislação trabalhista e reforma da previdência, desde Fernando Henrique Cardoso, como forma de conter o desemprego, somente pioraram as condições de vida e trabalho da classe

---

<sup>19</sup> O Brasil vivenciou um período de “milagre econômico” no período da ditadura civil militar, com expansão do emprego associado a uma ampliação de direitos trabalhistas e previdenciários como forma de contenção de conflitos e coesão social.

<sup>20</sup> Redução das garantias e direitos trabalhistas e das condições de trabalho que já eram poucos. Está relacionado com a segurança e manutenção da empregabilidade.

trabalhadora e não conseguiram efetivamente reduzir o desemprego. Trata-se de um argumento falacioso, onde o objetivo central é ampliar a exploração da força de trabalho.

A lógica que mantém o desemprego estrutural global necessita transformar os postos de trabalho em prestação de serviços de curto prazo facilmente substituídos. Essa racionalidade funciona com sucessivos contratos temporários, sem proteção social, sem registro em carteira de trabalho, apresentando novos formatos de compra e venda da força de trabalho que se aproximam da informalidade<sup>21</sup>.

Contudo é importante saber que informalidade<sup>22</sup> não é a mesma coisa que precariedade<sup>23</sup>, mas sua existência expressa formas de trabalho destituídos de direitos e isso está paralelo a precarização, Antunes e Druck (2013).

E nas últimas décadas no quesito relacionado a precarização do trabalho a terceirização<sup>24</sup> tem sido um de seus elementos mais decisivos.

O descarte e a superfluidade são fatores determinantes para um grau de instabilidade e insegurança no trabalho, como nunca antes alcançado. Assim, a terceirização assume centralidade na estratégia patronal, já que suas diversas modalidades (tais como cooperativas, pejetização, organizações não governamentais, além das redes de subcontratação) concretizam contratos ou formas de compra e venda da força de trabalho em que as relações sociais entre capital e trabalho são disfarçadas ou travestidas de relações interempresas/instituições. (Antunes & Druck, 2014, p. 17).

Esse aumento das terceirizações é associado ao momento em que a lógica neoliberal é imperativa e a vinculação da economia ao capital financeiro que permeou os desígnios do capital, contaminando a esfera produtiva e a gestão do trabalho busca aumentar sempre mais os lucros por meio da extração do mais valor.

---

<sup>21</sup> De acordo com o IBGE Informalidade gera ocupação e rendimento para o trabalhador com ou sem divisão entre trabalho e capital, sendo ou não formalmente constituídas, está relacionada a perspectiva do empreendimento e de seu nível de organização. Assim trabalhadores domésticos, ou por conta própria mesmo que tenham carteira de trabalho ou CNPJ podem ser considerados como pertencentes ao setor informal por não estarem vinculados ao setor empresarial da economia.

<sup>22</sup> Informalidade consistem no trabalho sem vínculo empregatício ou registro formal.

<sup>23</sup> Trabalho precário corresponde ao trabalho incerto, em que os riscos são assumidos, geralmente pelo trabalhador, que pode estar relacionado ao trabalho informal, ou ao formal, porém temporário, intermitente, etc.

<sup>24</sup> Terceirização é a contratação de serviços por meio de empresa intermediária entre o tomador de serviços e a mão-de-obra, mediante contrato de prestação de serviços. A relação de emprego se faz entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviços, e não diretamente com o contratante destes.

E, num quadro em que a economia está toda contaminada pela lógica financeira, sustentada no curtíssimo prazo, mesmo as empresas do setor industrial buscam garantir os rendimentos, exigindo e transferindo aos trabalhadores a pressão pela maximização do tempo, pelas altas taxas de produtividade, pela redução dos custos com o trabalho e pela “volatilidade” nas formas de inserção e de contratos. E a terceirização corresponde, como nenhuma outra modalidade de gestão, a essas exigências. (Druck, 2011, p. 47).

De acordo com a realidade tratada pelos autores citados, a tendência verificada é que a informalidade pode deixar de ser a exceção para se tornar regra e a precarização o centro da dinâmica do capitalismo flexível.

Em relação a luta coletiva por melhores condições de trabalho, o processo de terceirização coloca o trabalhador em um cenário de isolamento pela falta de vínculo formalizado pelo contrato de trabalho direto com a empresa para quem presta o serviço e seu respectivo sindicato ligado a empresa, dificultando qualquer possibilidade de identificação de identidade coletiva e de solidariedade de classes, além da concorrência estabelecida entre os próprios trabalhadores somados a diversidade de associações a distintos sindicatos que pulverizam a organização da classe trabalhadora.

Com essas mudanças nas formas de contratação da força de trabalho, os trabalhadores para sobreviverem permanecem prestando serviços de diferentes formas, mas expropriados dos seus direitos, suas inserções nos mercados ocorrem com os escassos recursos que dispõem.

Mattos (2019) faz uma análise sobre o mercado de trabalho brasileiro que acaba por endossar a afirmação feita nos parágrafos acima, pois traz a informação de que em 2011 cerca de 12 milhões de empregados eram trabalhadores terceirizados, contratados de maneira formal, porém não diretamente pela empresa a que prestavam serviços, tendo salários menores que os trabalhadores contratados diretamente por essa empresa, e menos direitos.

Além das consequências objetivas das transformações do trabalho, outro aspecto importante se refere a questão das formas de organização política para o enfrentamento dos ataques aos direitos. Os trabalhadores sem registro em carteira de trabalho, autônomos e terceirizados possuem maior dificuldade para organização política coletiva, pois a desfiliação sindical desses funcionários e a fragmentação da classe trabalhadora não eliminam completamente as possibilidades de enfrentamento e luta, mas dificulta em demasia. “No que se refere ao coletivo dos trabalhadores, a terceirização fragmenta, divide, aparta,

desmembra as identidades coletivas, individualiza e cria concorrência”. (Antunes & Druck, 2014, p. 18).

No município de Resende é possível perceber essa terceirização deixando de fazer parte do cotidiano das camadas mais subalternas para afetar também as chamadas “classes médias”, e atividade laborais especializadas passam a ser contratadas como trabalhadores autônomos (ou PJ) e não mais como parte integrante daquela empresa, com mesmos direitos e benefícios.

Nas funções menos especializadas são contratadas empresas para produção de peças que comporão o produto final. Estando sujeitas as demandas da empresa maior contratante e seus funcionários com salários menores e com menor cobertura de benefícios e direitos dos funcionários ligados a empresa contratante.

Em síntese pode-se afirmar que a introdução das medidas de corte neoliberal e de reestruturação produtiva agravou e continua agravando o quadro geral do desemprego no Brasil, o acesso às políticas sociais e o modo de vida da classe trabalhadora.

Os trabalhadores terceirizados acabam por apresentar maiores jornadas de trabalho, menores salários, menor acesso a benefícios, são os que mais estão expostos a riscos e insegurança e uma rotatividade que leva a um rebaixamento salarial ainda maior.

A terceirização invisibiliza o trabalhador e esse presta serviços para uma grande empresa e num momento de adoecimento ou acidente de trabalho, essa empresa não se responsabiliza por ele. Esse processo de adoecimento ou acidente nunca é associado ao nome dessa grande empresa que consegue manter seu nome e reputação ilibados no mercado.

Como dito no início desse tópico, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso se realizaram diversas alterações na legislação trabalhistas com o argumento de diminuir o desemprego como trabalho por tempo determinado compreendendo a desvinculação do contrato da natureza dos serviços prestados, redução das contribuições sociais e criação do banco de horas (alterações garantidas pela lei nº 9.601/98); o trabalho por tempo parcial, que inseriu jornada de até 25 horas semanais adequando os salários e os demais direitos trabalhistas a quantidade da jornada trabalhada sem a previsão de participação do sindicato na negociação (Medida Provisória 1709/98); suspensão do contrato de trabalho por 2 a 5 meses vinculado ao processo de capacitação e negociado entre as

partes (Medida Provisória 1726/98); ampliação das possibilidades de trabalho temporário precarizado (Portaria 2, 29.6.96); as demissões no setor público com a criação do teto para as despesas com pessoal regulamentando a demissão de servidores estáveis por excesso de pessoal (lei 9.801/99 e lei complementar nº 96/99). E só se aprofundaram nos governos seguintes, culminando com a PEC dos gastos públicos, mais uma reforma da previdência e reforma trabalhista.

A atuação do Estado como administrador da economia capitalista deve garantir a reprodução da força de trabalho ocupada e excedente regulando a pertinência de níveis de consumo e o faz por meio das políticas sociais que é o tempo toda tensionada pela luta de classes. E de acordo com Netto (2009) é nesse contexto que a “questão social” se torna objeto de intervenção contínua e sistemática por parte do Estado passando a ser alvo das políticas sociais.

Porém, sob o comando do neoliberalismo o atendimento social pelo Estado se retrai ficando a cargo, a exploração desses serviços, por parte do mercado e o terceiro setor, restando para o Estado a fiscalização, segurança pública e a assistência social para os absolutamente pobres. Assim, “as sequelas da questão social são recortadas como problemáticas particulares” (Netto, 2009, p. 32) e são enfrentadas de modo a atingir apenas suas refrações sem, no entanto, intervir em suas causas originais.

No próximo tópico poderemos perceber de forma mais clara a maneira que acontece essa relação entre ser beneficiário da assistência social e trabalhador. Momento em que apresentaremos os dados referentes ao Programa Bolsa Família no município de Resende.

### 3.1.

#### **O mercado de trabalho em Resende e a necessidade do Programa Bolsa Família**

Em 2017 a cidade de Resende foi uma das que mais geraram empregos formais no Brasil, ficando com a posição 17ª no ranking nacional. Fechou o ano com saldo positivo em 1838 empregos principalmente nas montadoras, comércio e setor de serviços. (Informações no site da prefeitura 18/01/2018). O saldo dos anos seguintes continuou positivo, porém com uma queda importante, em que 2018 fechou em 339 e 2019 com 688. Em 2020 com a pandemia da COVID-19 esse saldo piorou muito, e em julho de 2020, teve um saldo negativo de 454

empregos formais. (Jornal Tribuna Fluminense, 29/07/2020). Fato que impactou diretamente na procura pelo Programa Bolsa Família.

A coleta dos dados gerais do programa Bolsa Família no município de Resende na plataforma da SAGI<sup>25</sup> com extração dos Relatórios de Informações do Programa Bolsa Família, esses relatórios são atualizados bimestralmente. Foram extraídos relatórios dos últimos 2 anos a fim de fazer um comparativo do crescimento pela procura deste benefício no município, entendendo a que contexto político e econômico se estabelecem as mudanças; pois de acordo com Minayo (2002) o objeto das ciências sociais é histórico, ou seja, “vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro, num embate constante entre o que está dado e o que está sendo construído” marcando o caráter de transitoriedade, dinamismo e especificidade da questão social.

No quadro abaixo é possível identificar o número de famílias e pessoas cadastradas no município e recebendo o benefício durante o período de 2018 a 2020.

Quadro 1 – Informações sobre o número geral de cadastrados no CADÚNICO no município de Resende

<b>Informações sobre o número geral de cadastros no município de Resende</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Total de famílias cadastradas	9284	10190	11650
Total de Pessoas cadastradas	s/i*	25677	28670
Total de famílias com perfil para PBF	3097	4046	5140
Total de famílias recebendo PBF	2531	3161	4004
Total de famílias em fila de espera pelo PBF	566	885	1136
Total de Famílias com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 89,00 recebendo PBF	2048	2653	3233

Legenda: s/i\* - Sem Informação.

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Os dados referentes a 2018 foram coletados em agosto de 2018, os de 2019 em agosto de 2019 e os de 2020 em setembro de 2020<sup>26</sup>.

Há um aumento progressivo na procura das famílias pelos benefícios do cadastro único, das famílias com perfil para recebimento do Programa Bolsa Família, na concessão de novos benefícios, mas ainda assim, o PBF não alcança a todos os requisitantes, ficando uma parcela de famílias na lista de espera, que

<sup>25</sup> Secretaria responsável pela avaliação e pelo monitoramento de políticas, programas, projetos e serviços implementados pelo Ministério da Cidadania. Esta plataforma se localiza dentro do site do Ministério da Cidadania.

<sup>26</sup> Como expliquei anteriormente esses dados são atualizados bimestralmente na plataforma SAGI, porém elenquei apenas um relatório de cada ano. Respeitando um ano de um para o outro.

também apresenta um cenário de crescimento de pessoas sem benefício algum, vivendo totalmente na extrema pobreza, dependendo da caridade de instituições religiosas e da comunidade para sobreviver.

A grande procura pelo Programa Bolsa Família em Resende não ocorre pelo baixo grau de desenvolvimento local, pois Resende possui o 9º maior PIB per capita do Rio de Janeiro (R\$ 64.649,00) de acordo com os dados do IBGE (2018). Ocorre pelo fato de estarmos inseridos numa sociedade capitalista em tempos neoliberais, em que o trabalhador expropriado dos meios de produção é obrigado a vender sua força de trabalho para sobreviver, estando sujeito a espoliação e exploração por parte do capital, como já foi trabalhado no capítulo I desta dissertação.

Além disso está também associado a concentração de renda, que pode ser verificado por meio do índice de GINI<sup>27</sup> que no ano de 2010 nesse município era de 0,5402 o que indica o desequilíbrio da distribuição da riqueza. Nada diferente do restante do Brasil inteiro que em 2020 de acordo com os dados do PNUD passou a ser o 8º país mais desigual do mundo, deixando exposta a manutenção da lógica capitalista de ampliação de riqueza e de miséria, conforme apresentou Marx em suas análises clássicas.

### 3.2.

#### **O beneficiário do Programa Bolsa Família no município de Resende**

De acordo com os dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em 2018 Resende tinha 30,7% da sua população ocupada, correspondendo a 39.976 do total da população, sem informar que tipo de ocupação. A população em idade laborativa compreendida entre 15 a 64 anos de idade corresponde a mais ou menos 70% da população, logo temos que 39,3% da população estaria desocupada.

Essa superpopulação desempregada flutua de acordo com a dinâmica da acumulação, que foi nomeado por Marx de superpopulação relativa, que é uma condição de existência do modo de produção capitalista. De acordo com Maranhão (2008) essa população relativa é composta por grupos heterogêneos abrangendo trabalhadores que se encontram tanto desempregados, quanto os parcialmente empregados.

---

<sup>27</sup> GINI é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo.



De acordo com os dados do CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) no ano de 2019 em Resende tiveram 11.841 admissões e 11.153 desligamentos, terminando o saldo do ano com um saldo positivo de 688 admissões ao final do ano de 2019. Ainda traz a informação que 30.694 pessoas estavam em empregos formais ao final de 2019. Considerando que de acordo com os dados do IBGE (2018) eram 39.976 pessoas ocupadas no município, 9.282 poderia estar em completa informalidade e desproteção social.

Em uma das montadoras que fazem parte do município apresenta apenas 27% dos funcionários como efetivos, todo restante é terceirizado. Em outra empresa os intermitentes possuem carteira assinada, no entanto não são efetivos e recebem somente por sua produtividade, no caso as horas trabalhadas. Ainda apresentam as modalidades de trabalhadores temporários de acordo com a demanda de produção.

O município encerrou o ano de 2020 com saldo negativo de -1.086 posto de trabalho, a maioria na indústria com a perda de 539 postos de trabalho, seguido pelo setor de serviços com menos 359 empregos. O saldo foi mais positivo para os homens do que para as mulheres fato que pode ser explicado pelo fechamento das creches e escolas devido a pandemia do COVID-19, que acabou por afetar muito mais as mulheres, que ainda ficam delegadas a função do cuidado, que os homens. Ao final de 2020 o “estoque”<sup>28</sup> de mão de obra no município correspondia ao número de 32.047 pessoas desempregadas ou sem vínculo regulamentado de trabalho, correspondendo a 24% do total da população, sem considerar apenas as com idade laborativa.

Os dados do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) 2020, referentes ao ano de 2019 mostram que o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do Brasil passou de 0,762 para 0,765 mostrando crescimento. No entanto, diante do ranking mundial o Brasil caiu em cinco posições ocupando no momento o 84º lugar entre 189 países. Como dito anteriormente Resende não fica fora desse contexto, pois é um município que produz muita riqueza, mas a mesma é distribuída de forma desigual por seus habitantes. Apesar de ter um grande número de empresas, algumas até multinacionais, isso não é o suficiente para garantir a empregabilidade dos trabalhadores habitantes do município, que acabam por dependerem dos benefícios assistenciais.

---

<sup>28</sup> Expressão utilizado no próprio site do painel de informações do novo CAGED.

O município de Resende apresenta quase 90% de atualização cadastral, a gestão do programa é extremamente rigorosa com a apresentação das documentações comprobatórias por parte dos requerentes do benefício. Isso por um lado dificulta o acesso, no entanto também evita que essas famílias caiam em averiguação de auditoria por omissão de informação. O que fornece maior precisão a esta pesquisa.

Com isso é possível que o número de famílias que declararam não ter realizado trabalho remunerado nos últimos 12 meses não represente a realidade e totalidade absoluta do município pesquisado, porém acredita-se que devido essas questões apresentadas acima será possível uma aproximação da realidade e os números extraídos da base cadastral do programa somada a outras fontes de dados como IBGE e CAGED já nos permitirá uma boa análise do contexto dessas famílias.

Em pesquisa não é possível chegar a uma verdade absoluta com os dados pesquisados, mas é possível apreender parte da realidade e analisá-la a partir de referenciais teóricos que fornecem elementos analíticos, superando a aparência da realidade empírica no seu fenômeno imediato. Portanto, as informações recebidas no Programa Bolsa Família, são passíveis de omissões.

Os dados coletados para identificar as características dos beneficiários do Programa Bolsa família em Resende foram extraídos da base do cadastro único por meio do CECAD 2.0<sup>29</sup> dentro do site do Ministério da Cidadania.

Para definir o universo de pessoas a serem pesquisadas, dentro do recorte da pesquisa (pessoas com idade entre 16 a 64 anos e que recebem o Bolsa Família) foi utilizada a variável da coluna com informações do Bloco 1 (do CADÚNICO) recebe PBF família e variável da linha com a informação de faixa etária. Aplicando o filtro para sim recebe Bolsa Família e selecionando as idades entre 16 a 64 anos.

Como resultado do universo de pessoas a ser pesquisadas obtivemos que 6232 pessoas recebem PBF e estão dentro da faixa etária pesquisada.

Como forma de traçar o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Resende, foi realizada a coleta dos dados por meio da ferramenta CECAD 2.0 do Governo Federal, e da ferramenta tabulador do Cadastro único

---

<sup>29</sup> Ferramenta de consulta, Seleção e extração de informações presentes dentro do Cadastro Único

(TABCAD)<sup>30</sup> aplicando variáveis de linha e coluna, como forma de obter os dados somente das famílias que recebem o Programa Bolsa Família. As características extraídas para o perfil foram escolhidas de acordo a favorecer a melhor compreensão e análise do objeto aproveitando as informações que o CADÚNICO dispõe. Os dados são referentes ao mês de agosto de 2020. E se referem as informações dos cadastros atualizados a pelo menos 2 anos. Pois de acordo com a normatização do Programa Bolsa Família, as famílias com cadastros desatualizados acima desse período deixam de receber o benefício.

O Cadastro único é um caderno de entrevista estruturada e semiestruturada que coleta informações referentes as famílias que buscam algum tipo de benefício assistencial<sup>31</sup>. Esse cadastro é utilizado entre outros objetivos o de selecionar as famílias que serão contempladas pelo Programa Bolsa Família. Esses dados estão disponíveis no site do Ministério da Cidadania de forma pública, porém extraídos por meio desta ferramenta (TABCAD) é garantido o anonimato, pois são dados absolutos sem apresentar informações pessoais, do tipo nome e documentos.

Como forma de traçar o perfil do beneficiário escolhemos algumas informações como exercendo trabalho remunerado nos últimos 12 meses, que tipo de ocupação exerce, escolaridade, sexo e raça. Demonstraremos os resultados a seguir. Escolhemos essas informações por acreditar que elas nos elucidarão quanto as hipóteses formuladas nesta pesquisa sobre o beneficiário do PBF e o mercado de trabalho.

Para extrair a primeira informação – pessoa com trabalho remunerado nos últimos 12 meses – com ou sem vínculo formal. Primeiro trocamos a variável da linha para informações do bloco 8 – Trabalho remunerado nos últimos 12 meses.

Quadro 2 – Informação sobre declaração de exercício de trabalho remunerado nos últimos 12 meses

Informação de trabalho remunerado nos últimos 12 meses	
Com Trabalho Remunerado	2316
Sem trabalho remunerado	3883
Sem resposta	33
Total	6232

Fonte: Elaboração própria, 2021.

<sup>30</sup> Ferramenta que possibilita acesso disponíveis no CECAD sem a necessidade do uso de senha de acesso.

<sup>31</sup> O CADÚNICO é utilizado como ferramenta de seleção para acesso a diversos programas sociais, de esfera Federal, Estadual e Municipal.

Do total de 6.232, universo da pesquisa, 2.316 pessoas tiveram trabalho remunerado nos últimos 12 meses e 33 pessoas ficaram sem resposta neste campo. Ou seja, 37,1% declararam ter exercido algum tipo de atividade remunerada nos últimos 12 meses. Não significando que estariam exercendo atividade laborativa no momento da entrevista e nem que estivessem trabalhando com remuneração durante o período inteiro dos 12 meses.

Para obter informação sobre o tipo de ocupação<sup>32</sup>, seguimos trocando a variável da coluna para informações do bloco 8 – Trabalho Remunerado nos últimos 12 meses e a variável da linha para informações do bloco 8 – Função principal.

Quadro 3 – Informação sobre ocupação principal exercida no trabalho remunerado declarado pelo beneficiário

Informação da ocupação principal	
Trabalho por conta Própria	1314
Trabalho Rural	3
Empregado sem carteira assinada	10
Empregado com carteira assinada	176
Trabalhador doméstico sem carteira assinada	1
Trabalhador doméstico com carteira assinada	4
Militares ou servidor público	10
Empregador	1
Estagiário	3
Aprendiz	10
Sem resposta	784
Total	2316

Fonte: Elaboração própria, 2021.

O percentual dos que estavam exercendo funções com algum tipo de vínculo formalizado contabilizou 14,3% do total dos que declararam exercer trabalho remunerado. Porém como o cadastro único apesar de trazer inúmeras informações sobre o cotidiano familiar ele é um tanto quanto limitado no detalhamento de maiores informações, como no caso dos trabalhadores por conta própria, e que são a maioria com trabalho declarado, não diz se possuem vínculo

<sup>32</sup> Nesse caso o universo modifica, pois estamos nos referindo somente aqueles que declararam estar exercendo trabalho remunerado nos últimos 12 meses.

formalizado junto ao INSS. É possível que boa parte possua formalização, devido aos incentivos dados para contribuição como MEI<sup>33</sup> e dona de casa<sup>34</sup>.

Essas situações causaram transtornos e prejuízos para a vida de alguns beneficiários que acabaram caindo em averiguação de auditoria ou quando foram solicitar seu benefício junto ao INSS não conseguiram, pois recolhiam como dona de casa e na realidade exerciam trabalho autônomo. O poder público incentiva o cidadão a contribuir com a previdência, a se formalizar, sem explicar as implicações disso sobre o recebimento do benefício, para depois penalizar os sujeitos retirando o benefício e ainda ameaçando de ressarcimento do erário público caso seja constatada má fé.

Como dito por Tavares e Mota (2016), estes incentivos a “formalização” são novas estratégias para usurpação do trabalho com estímulo ao empreendedorismo. O significado de emprego sofre alterações e o desemprego é diluído em trabalho precarizado. Na realidade trata-se de trabalhadores expropriados do trabalho e parcialmente integrados ao mercado com os poucos recursos que dispõem.

Os cursos de capacitação promovidos tanto por parte do governo federal, estadual e municipal como forma de gerar autonomia e emancipação para as famílias como vias de “portas de saída” dos Programas de Transferência de Renda são quase sempre voltados para atividades do setor de serviços e com estímulos ao empreendedorismo, desvinculados da secretaria de trabalho e renda.

O gráfico a seguir foi extraído do site do SEBRAE e demonstra que tipo de vínculo as pessoas que se formalizaram como MEI possuíam antes da formalização. Esses dados são do Brasil.

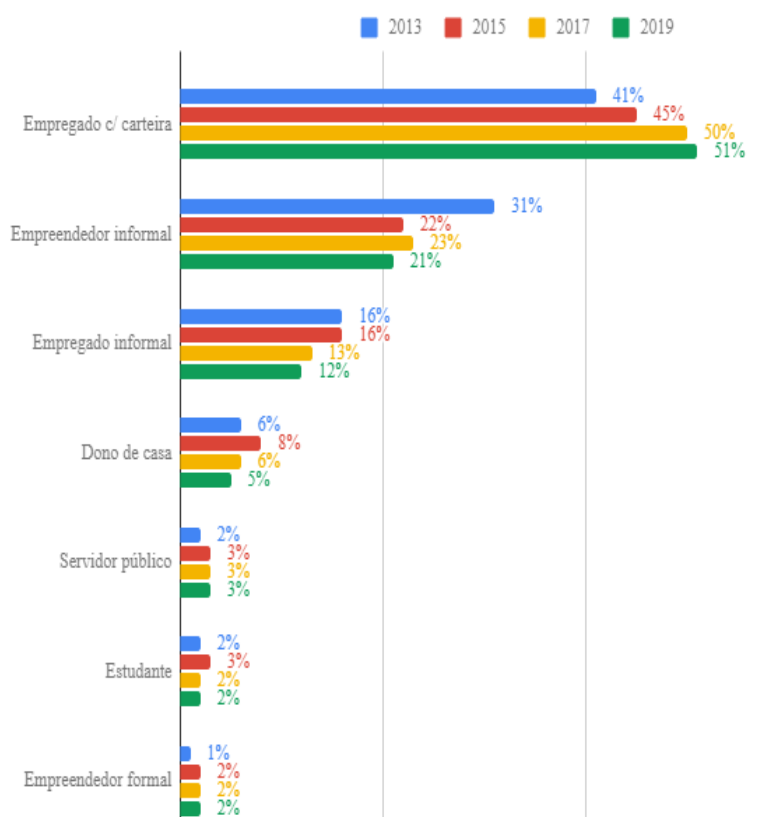
---

<sup>33</sup> Contribuição como Microempreendedor Individual. Esse tipo de contribuição é de 11% do salário mínimo, e presume ganho de pelo menos 1 salário mínimo, o que nem sempre é a realidade dessas pessoas que aderem essa contribuição. Segundo o portal do Empreendedor do Governo Federal, Resende apresenta 8.355 MEIs cadastrados em 2019.

<sup>34</sup> Contribuição de 5% do salário mínimo destinados a donas de casa, que não exerçam nenhum tipo de atividade laborativa remunerada, inscritas no cadastro único e renda familiar de até dois salários mínimos.

Gráfico 1 – Ocupação exercida antes da formalização como MEI

## Ocupação antes de se formalizar



É possível perceber que um maior número de trabalhadores com carteira assinada passou a trabalhar como MEIs em 2019. Não podemos esquecer o fato de termos passado por outra grande reforma trabalhista em 2017 no governo de Michel Temer que diferentemente do que prometia (criação de empregos) precarizou ainda mais as condições de trabalho no Brasil.

O autor Cesar Maranhão, recupera alguns conceitos de Marx, analisando alguns elementos que permanecem no estágio atual do capitalismo, assim como o crescimento da superpopulação relativa decorrente do crescimento do capital. Sabe-se que as expressões e a organização do capitalismo atual muito se diferem de sua origem, mas a lógica da expropriação de direitos, dominação da classe trabalhadora por meio de processos de subordinação e exploração intensos se mantém.

Para Maranhão (2008)

Com a expansão da superpopulação relativa, cria-se assim tanto uma população proletarizada, sempre pronta a tender os anseios do capital por trabalho, como, também, uma massa de desocupados duradouros e miseráveis que estão espoliados dos mais básicos meios de subsistência. (Maranhão, 2008, p. 105).

E a ampliação dessa população disponível gera efeitos positivos para o capital que tem mão-de-obra renovável a sua disposição, além de baratear seus custos por ter uma grande oferta dessa mercadoria e ter a garantia de alta produtividade, baseada numa grande espoliação dos trabalhadores com extração cada vez maior de mais-valia, uma vez que o trabalhador com receio de perder seu emprego aceita quaisquer condições de trabalho e cobre de si mesmo cada vez mais um alto desempenho, uma autovigilância e cobrança por maior produtividade, caracterizando assim um processo de alienação cada vez mais eficaz.

É na dinâmica de consolidação da superpopulação que se desenvolvem mecanismos que empurram os salários dos empregados para baixo, pressionam para que eles trabalhem com maior afinco, criam uma grande massa humana pronta para ser convocada quando assim desejar o capital e condenam uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada e à miséria potencial. (Maranhão, 2008, p. 107).

E na conjuntura atual de capital financeiro nossa economia nacional subordinada aos especuladores internacionais está fadada a produzir cada vez mais o desemprego, subemprego e as relações precárias de trabalho e salário. Nos tornamos, assim grandes reservatórios de mão de obra e intelectual barata e precarizada.

A situação historicamente tem sido mais grave com os trabalhadores com nível de instrução formal mais baixo, porém atualmente essa realidade tem afetado outros segmentos com formação mais elevada conforme indica o quadro a seguir.

Para obter a informação quanto ao grau de instrução trocamos novamente a variável da coluna para informações do bloco 1 - Recebe PBF família e a variável da linha para informações do bloco 7 – grau de instrução.

Quadro 4 – Inf. sobre o grau de escolaridade do beneficiário PBF

Informação de escolaridade	
Sem instrução	317
Fundamental incompleto	2.206
Fundamental completo	791
Médio incompleto	942
Médio completo	1.297
Superior incompleto ou +	69
Sem resposta	10
Total	6.232

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Nesse bloco de dados empíricos é possível analisar que 40,5% do total de 6.232 não possuem ou possuem baixa instrução o que dificulta a inserção no mercado de trabalho formalizado, em que normalmente é exigido pelo menos fundamental completo. Dificulta também a inserção desses beneficiários em programas de capacitação para o trabalho visto que é exigido um perfil com um mínimo de escolaridade.

No entanto me chama mais atenção o número de 69 beneficiários com nível superior incompleto ou mais que também estão dependentes do benefício, ou por não conseguirem inserção no mercado de trabalho ou por até estarem inseridos, mas com uma baixa remuneração necessitando assim de complementação para sua subsistência e reprodução da sua força de trabalho, derrubando o discurso que somente pela educação seria possível romper com o ciclo intergeracional de pobreza. Esse dado deixa claro que a desigualdade social só será superada com a supressão do modo de produção capitalista.

Para informações quanto ao sexo permanecemos com a variável da coluna e trocamos a variável da linha para informações do bloco 4 – Sexo.

Quadro 5 – Informações referente ao sexo

Informação referente ao sexo	
Masculino	1.993
Feminino	4.239
Total	6.232

Fonte: Elaboração própria, 2021.

O resultado acima demonstra que a maioria dessas famílias dependentes de complementação de renda são chefiadas por mulheres, deixando claro a desigualdade de gênero a que a mulher está sujeita na sociedade capitalista tanto



em relação a inserção no mercado de trabalho, quanto na responsabilização sobre o cuidado. E para além do “empoderamento” feminino devem ser levados em conta aspectos de exigências de contrapartidas em relação as condicionalidades, que são atribuições cobradas diretamente para essas mulheres, que devem levar os filhos para vacinar, cuidar para que não falem a escola, assim como também executar o cuidado doméstico não remunerado e, também devem suprir as necessidades materiais de sua família. Porém faz necessário reconhecer que o acesso ao benefício possibilita essas mulheres “a romper com situações de violência, dependência e dominação dentro da família” (Fronza, 2010, p. 44).

Nas informações de raça/ cor mantivemos a variável da coluna e trocamos a variável da linha para informações do bloco 4 – Cor ou Raça.

Quadro 6 – Informações referente a raça

Informação quanto a raça/cor	
Branços	2.270
Pretos	1.084
Pardos	2.854
Amarelos	14
Indígenas	5
Total	6.232

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Nesse quadro é possível perceber que 54% do total de 6.232 se declararam como pretos ou pardos mostrando que essa parcela da população está mais sujeita ao subemprego e exploração intensa do capital.

Diante dos dados empíricos expostos e do recorte do objeto desta dissertação destaca-se três elementos essenciais sem ordem de prioridade:

O primeiro trata da liberdade que o capital possui para restringir as possibilidades de escolha da classe trabalhadora e também seu investimento constante na formação política- ideológica e cultural, para disseminar a noção de empregabilidade em substituição dos empregos seguros e relativamente estáveis, condicionando os trabalhadores a aceitarem qualquer tipo de exploração para sobreviver sem ou com o mínimo questionamento, apenas sendo gratos por terem um trabalho. Retrata o alto nível de subordinação da classe trabalhadora para disponibilizar a sua força de trabalho para o mercado.

O segundo se refere ao fato de trabalhadores com vínculos formalizados dependerem do PBF para complementar a renda familiar. Como já sinalizado no

capítulo anterior o salário mínimo perdeu seu poder de compra e não é mais capaz de suprir sozinho pelas despesas básicas de uma família. Esses dados desvelam o discurso conservador que o Programa Bolsa Família estimula a “preguiça”, até mesmo porque como demonstrado na introdução dessa dissertação os benefícios apresentam valores tão baixos que se com o salário mínimo já não é possível garantir as despesas básicas de uma família, quem dirá apenas com o valor do PBF.

O terceiro está relacionado à falsa argumentação sobre o discurso de a população preferir permanecer nas atividades informais para não perder o PBF, pois diante dos dados sobre o mercado e trabalho local, a realidade nacional e internacional, além das análises do clássico Karl Marx, torna-se possível contra argumentar o discurso conservador que não se trata bem de uma escolha, na realidade trata-se de uma ordem vigente que atinge não somente as classes mais pauperizadas como outros integrantes da classe trabalhadora com melhor nível de escolaridade e formação. Além de afetar os capitalistas também, mas esses são afetados de forma distinta.

### 3.3.

#### **O Programa Bolsa Família e o mercado de trabalho: uma relação próxima de complementação e manutenção da pobreza**

A relação entre o trabalho no município de Resende e o Programa Bolsa família possui uma aproximação maior do que se apresenta na realidade, pois nota-se no discurso pautado no senso comum de que os usuários do Programa recorrem ao benefício por não terem o desejo de trabalhar ou por incapacidade de acessar o mercado de trabalho por algum motivo.

Diante do que já foi abordado anteriormente, principalmente no primeiro capítulo, pudemos perceber que o mercado de trabalho como está posto hoje não é capaz e também não tem o interesse em absorver todos os trabalhadores disponíveis. Além disso a perda do poder de compra do salário mínimo teve uma importante queda somada a perda de direitos e benefícios trabalhistas. Dessa forma, um trabalhador que ganhe um salário mínimo e que sua família seja composta por cinco membros, mesmo que ele trabalhe formalmente, encontrará dificuldades para garantir o sustento e atender as necessidades básicas dessa família. O que faz o programa ser fundamental até mesmo para aqueles que possuem trabalho regulamentado.

Sem falar na parcela da população que trabalha sem regulamentação, na informalidade, ou dos desempregados. Os trabalhadores que possuem uma renda volátil, incerta, e que por vezes passam o mês inteiro sem conseguir nenhum tipo de remuneração, essas pessoas possuem uma maior dificuldade para consumirem produtos de valor um pouco mais elevado, que necessitem de parcelamento, financiamento devido a falta de segurança em relação a sua renda.

Desse modo, mais uma vez, o Programa Bolsa Família favorece a circulação do capital tanto produtivo quanto financeiro. Porque esses trabalhadores passam a contar com esta renda fixa para aquisição de diversificados itens, sendo possível até mesmo adquirir financiamento estudantil e casa própria, haja visto a prioridade para os beneficiários do Programa Bolsa família o Programa Minha Casa Minha Vida.

Os valores dos benefícios, como dito no segundo capítulo, são tão baixos, que chega a ser desumano declarar que uma família prefira viver dos valores do benefício do que trabalhar, como se com aquele valor fosse possível sanar todas as necessidades de um indivíduo ou família. Na realidade, não é possível atender as necessidades de uma família, por mais básicas que sejam, com esse valor. Isso já é elemento suficiente para entender que essas famílias, apesar de dependerem do benefício, não estão acomodadas, elas precisam continuar vendendo a sua força de trabalho. Considerando esse aspecto, o PBF é um benefício muito mais de complementação de renda do que de substituição. Essa realidade revela que o discurso conservador de que essas famílias não querem trabalhar porque recebem o Bolsa família é falacioso e culpabilizador dos sujeitos atendidos pelo programa.

É notório o interesse do capital que esses benefícios sejam de baixo valor, isso como dito anteriormente é determinado pelos organismos multilaterais internacionais que indicam valores mínimos toleráveis de pobreza, e determinam isso apenas pela ausência de renda, sem levar em conta o atendimento das necessidades básicas sociais da sociedade. Assim declaram apoio a transferência de renda, porém não com valores que possam desestimular os sujeitos para o trabalho. E assim, o benefício funciona como uma complementação para que essas pessoas não morram de fome, porém sem atender todas as necessidades dessa família, para que permaneçam estimulados a venderem a sua força de trabalho ao preço e condição que o capitalista esteja disposto a pagar.

Isso não leva a ninguém sair da condição de extrema pobreza e sim reforça esse ciclo intergeracional de pobreza. Garante-se uma parcela de distribuição da riqueza socialmente produzida para que esses sujeitos consigam se reproduzir minimamente, e que também reproduzam o ciclo do capital de produção, circulação e consumo de mercadorias. Sem, no entanto, atingir o coração do capitalismo que é a exploração da força de trabalho na extração de mais valia produzida pelo trabalhador ou, ao menos, fornece condições dignas de sobrevivência à classe trabalhadora.

Como foi possível observar com a coleta de dados na pesquisa a maioria dos beneficiários não declarou acessar nenhum tipo de trabalho, ou declararam acessar o trabalho de maneira informal. Associado a isso, durante a minha atuação como assistente social tanto no CRAS quanto No Programa Bolsa Família, o Responsável Familiar, no geral as mulheres, exercem um tipo de trabalho não remunerado e invisível, que é o trabalho doméstico e o do cuidado; pois o Estado ao não garantir uma creche, ou escolas integrais para o cuidado infantil, impede que essas mulheres acessem o mercado de trabalho. Assim como aqueles que dedicam sua vida ao cuidado com os idosos ou pessoas com deficiência pertencentes a família. Outro fato observado era o cuidado remunerado e informal, cuidando dos filhos dos vizinhos, familiares.

Algo que trouxe bastante surpresa a pesquisa foram os beneficiários com nível superior incompleto ou mais. O fato da pesquisa ser documental e principalmente baseada no CADÚNICO não nos possibilita saber se essas pessoas já eram beneficiárias do Programa, e alcançaram esse nível de escolaridade por conta dos incentivos ofertados, principalmente a partir dos anos 2003, pelo Governo Federal, inclusive por meio do próprio PBF, e também aumento das vagas nas universidades públicas, PROUNI, financiamento estudantil. Ou se são pessoas que tinham outro status social e por consequências do desemprego acabaram por se tornarem beneficiários do Programa.

Porém algo é fato, independente de já ser beneficiário antes de ter nível superior ou de ter se tornado beneficiário após, o desemprego não se soluciona apenas com o aumento do nível de escolaridade e qualificação do trabalhador. Fica claro que isso é algo intrínseco ao modo de produção capitalista e que para acabar com a pobreza não basta apenas melhorar a educação.

## 4

### Considerações Finais

De acordo com o método de Marx, em um processo de pesquisa científica, a realidade é capturada no pensamento como a síntese de múltiplas determinações, portanto, o conhecimento do objeto desta pesquisa ora exposto, ainda carece de muitas análises, impossível de esgotar em uma dissertação de mestrado, tanto pelo tempo disponível no curso, quanto pelos limites dos processos de coleta de dados, pois algumas famílias omitem certas informações sobre sua renda, principalmente quando essa é totalmente proveniente da informalidade e desejam o benefício, o que consiste em uma das estratégias de sobrevivência e não nos cabe avaliar moralmente.

Portanto, finalizar esta dissertação revela a importância desta pesquisa para mim tanto do ponto de vista profissional, como pessoal. A partir da realização da pesquisa foi possível fortalecer alguns princípios que eu tinha em mente como hipótese, no decorrer do processo, foram somadas algumas descobertas.

Começando pelas hipóteses, destacamos que muitos dos beneficiários do programa Bolsa família exercem atividades laborativas remuneradas e possivelmente alguns outros omitem essa informação em vias de não perder o benefício que é importante para complementar a renda da família já tão incerta e escassa.

Os beneficiários não optam por permanecerem na informalidade para continuar recebendo o benefício. Nesse sentido discordamos completamente dos estudos de Correia (2016) que em sua dissertação de mestrado afirma que o PBF gera uma tendência de procura por trabalhos na informalidade de modo que o governo não consiga rastrear a sua renda.

Em nossa análise, identificamos que boa parte dos trabalhadores hoje, devida a conjuntura o *modus operandi* capitalista, só encontra oferta de trabalho na informalidade e dentro desse conjunto, alguns não conseguem sobreviver apenas com os recursos provenientes do seu trabalho, e necessitam de complementação do Estado via política social de assistência, principalmente por meio do Programa Bolsa Família.

A falta de emprego, tem sido obscurecida ou atenuada pela ideologia difundida sobre o trabalho por conta própria, o marketing sobre o

empreendedorismo, empoderamento, o patrão de si mesmo que travestem a exploração redobrada do grande capital sobre os trabalhadores.

Pensar que os beneficiários não trabalham é uma análise parcial e conservadora da realidade, assim como negar o trabalho doméstico, o cuidado com idosos, crianças e pessoas com deficiência que geralmente é exercido sem nenhuma remuneração. Foi demonstrado acima que viver apenas do benefício é um verdadeiro malabarismo, como foi demonstrado durante esse trabalho com a revelação dos valores pagos e os valores do custo de vida de uma família. Assim, atividades laborativas remuneradas são necessárias, e quando não são possíveis, outros complementos são necessários, e em grande parte das vezes são conseguidos por meio da ajuda e da caridade. Fato que corrobora ainda mais para que o usuário da política de assistência social a perceba como ajuda e não como direito.

Da mesma forma foi possível demonstrar que o salário mínimo é insuficiente para garantir até mesmo somente a alimentação de uma família. Com esta pesquisa é possível perceber que os valores de recorte de renda para acessibilidade ao Programa estão totalmente defasados e boa parte das famílias que vivem na pobreza ainda assim não conseguem acesso ao programa de transferência de renda.

O benefício do PBF foi justamente pensado por lideranças internacionais de orientação neoliberal como uma forma de permitir a reprodução dos trabalhadores, uma vez que por vias do direito ao trabalho custaria mais caro para os capitalistas. Então a necessidade de reduzir os custos com a força de trabalho e ampliar os níveis de lucratividade e acumulação levaram os capitalistas a ampliarem as formas de extração de valor do trabalho, usurpando vários direitos, entre eles os direitos obtidos via políticas sociais públicas, antes garantidas pelo Estado, como saúde, previdência, educação, habitação, serem repassados diretamente para o trabalhador.

Outra consideração a se fazer é em relação a porta de saída do programa, que considero totalmente ineficiente. Até o ano de 2014 nem acompanhada pelos CRAS as famílias que dependiam do PBF em Resende eram, e quando eram acompanhadas não era pelo motivo de ser beneficiária do programa, mas porque apresentavam outras questões latentes, mostrando o enorme fosso existente entre a Assistência Social e o Programa Bolsa Família, que fazem parte da mesma política, porém parecem se tratar de coisas totalmente distintas.

A partir de 2013, os CRAS passaram a acompanhar um número maior de famílias beneficiárias do PBF devido ao descumprimento de condicionalidade, principalmente ligado a educação. Muitas famílias eram completamente desconhecidas pelos CRAS. Assim, benefícios, cursos e capacitações, bem como o trabalho de fortalecimento de vínculo passavam longe dessas famílias.

Falando em cursos e capacitações, apesar do município concentrar um enorme polo industrial automotivo, a maior parte dos cursos e capacitações eram no setor de serviços, com opções que não interessavam muito os beneficiários do programa. E assim, como projetos de geração de renda, levavam esse público para informalidade.

Mediante o atual cenário de pandemia do coronavírus que nos encontramos, mais uma vez a assistência social assume o papel de provedor da subsistência daqueles que não absorvidos pelo trabalho formal, assalariado, assegurado de alguns poucos direitos mais uma vez foram expurgados de suas fontes de subsistência diante do contexto de isolamento social, não tendo nenhuma garantia de sustento, uma vez que seus proventos advêm da informalidade.

E vale destacar que a elevação dos gastos sociais é uma resposta focalizada e emergencial ao aumento do desemprego, miséria, fome etc., não se constituindo, portanto, em uma mudança qualitativa de intervenção estatal nas expressões da “questão social”. (Castelo, 2020, p. 97).

Assim, a procura pela assistência social se amplificou ainda mais, seja pelo Programa Bolsa Família ou o novo auxílio emergencial. Mesmo a procura tendo acontecido de maneira massiva, o atendimento da demanda não acompanhou e muitos trabalhadores ficaram descobertos, e assim tiveram que ou contar com a solidariedade da comunidade ou tiveram que arriscar as suas vidas e a vida de seus familiares para sobreviver retornando ao trabalho.

A pandemia deixou latente a grande contradição entre o capital e o trabalho e o papel do Estado expondo ainda mais os trabalhadores já vulneráveis. Os segmentos empregados tiveram seus postos de trabalho ameaçados, os desempregados encontram-se em situações de extrema gravidade e muitos dos trabalhadores informais ficaram impossibilitados de exercerem suas funções. Alguns trabalhadores formais que não perderam o emprego tiveram redução salarial, num contexto de alta dos preços dos itens essenciais da cesta básica, que de acordo com os dados do DIEESE em novembro de 2020 custava mais de R\$ 600,00, assim até a reprodução fisiológica do trabalhador fica comprometida.

O “socorro” do Estado para essas pessoas, veio principalmente via auxílio emergencial, contemplando mais de 67 milhões de brasileiros, quase 29% faziam parte do Programa Bolsa Família, outros 16% estavam inseridos no Cadastro único e o restante solicitou o benefício por meio da internet/ aplicativo criado pelo Governo federal para esse fim. Porém muitos brasileiros, mesmo dentro do perfil, não conseguiram receber o benefício.

Em Resende foram 34.558 beneficiados com o auxílio emergencial, desses 4.080 eram públicos PBF, 4.613 cadastro único e não PBF e os restantes 25.139 estavam fora do cadastro único. Diferente do panorama nacional somente 25% dos contemplados faziam parte do PBF e CADÚNICO juntos. Os demais 75% estavam totalmente descobertos pela Assistência, mostrando como esta pandemia impactou o município.

Tanto a pandemia quanto a solução via auxílio emergencial fez renascer a discussão sobre o projeto de uma renda básica de cidadania do senador Eduardo Suplicy. Que prevê uma redistribuição de renda, pelo fundamento de cidadania universal com vias a alcançar a autonomia do cidadão por meio da inclusão social. Essa renda incondicionada poderia “proteger os cidadãos do abuso do trabalho precarizado” (Carnelossi, 2013, p. 225).

Essa e outras questões são pautas a serem discutidas, avaliadas e amadurecidas, o que se sabe com clareza, é que a situação atual precisa ser modificada e a vida humana precisa ser priorizada. Não se pode viver com índices tão altos de desigualdade e morte como estamos vivendo. O Coronavírus é um dos elementos do conjunto de questões sociais que a sociedade brasileira enfrenta e a pobreza, o desemprego e a fome precisam ser superados e analisados de forma contextualizada, não mais do ponto de vista do indivíduo culpado. Esperamos com essas reflexões ter contribuído para uma melhor análise do objeto em questão.



## 5

### Referências Bibliográficas

ANTUNES, R. **As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais**. In: SILVA, M.O.S, YAZBEK, M.C. Políticas Públicas de trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2006.

\_\_\_\_\_. A crise, o desemprego e alguns desafios atuais. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, out./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **O Privilégio da Servidão**: O novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, R.; DRUCK, G. A epidemia da terceirização. In: ANTUNES, R. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III**. São Paulo: Boitempo, 2014.

BEHRING, E. R. Estado no Capitalismo: notas para uma leitura crítica do Brasil recente. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; LIMA, R. L. (Orgs.). **Marxismo, política social e direitos**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

BOSCHETTI, I. Crítica Marxista do Estado Social e dos direitos no capitalismo contemporâneo. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; LIMA, R. L. (Orgs.). **Marxismo, política social e direitos**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

BRASIL. Medida Provisória 132 de 20 de outubro de 2003. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2003/medidaprovisoria-132-20-outubro-2003-497302-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10836, de 09 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5209, de 17 de setembro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6135, de 26 de junho de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012. Disponível em: <<ftp://ftp.datasus.gov.br/ftpbolsa/download/Portaria-no-251-12-de-dezembro-de-2012.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto 7931, de 19 de fevereiro de 2013. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7931.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7931.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRETTAS, T. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Temporalis**, Brasília, n. 34. jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/17702>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

CAGED. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho/pt-br/assuntos/empregador/caged>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

CARNELOSSI, B. Limites do Programa Bolsa Família no reconhecimento da segurança de renda no âmbito da Assistência Social: a mediação das condicionalidades. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, a. XVII, n. 30, jul./dez. 2013. Disponível em: <[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_30\\_Carnelessi\\_11.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Carnelessi_11.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2020.

CASTELO, R. Cortar ou não cortar, eis a questão. Crise orgânica, tensões no bloco social dominante e ajustes na austeridade fiscal. In: LOLE, A.; STAMPA, I.; GOMES, R.L.R. (Orgs.). **Para além da quarentena**: Reflexões sobre crise e pandemia. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2020. Disponível em: <<https://morula.com.br/wp-content/uploads/2020/06/ParaAlemDaQuarentena.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

COELHO, M. A. Imediaticidade na prática profissional do Assistente Social. In: FORTI, V.; GUERRA, Y. (Orgs.). **Serviço Social**: Temas, Textos e contextos. Coletânea nova de Serviço Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

CORREIA, L. C. F. **Efeitos do Programa Bolsa Família sobre o mercado de trabalho de jovens e adultos**. Juiz de Fora, 2016. 999. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal de Juiz de Fora.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

ENGELS, F.; MARX, K. O manifesto do partido comunista. Penguins Companhia. Versão eletrônica. São Paulo.

FRONZA, P. **Programa Bolsa Família**: contribuições para o enfrentamento à pobreza. Rio Grande do Sul, 2010. 110p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

GIOVANNI, G.; SILVA, M. O. S. S.; YAZBEK, M. C. **A Política Social Brasileira No Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo**: histórias e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

IBGE. **Estatísticas econômicas do setor informal**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/setor-informal.html>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resende – Panorama**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/resende/panorama>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. PNAD. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempos de capital fetiche**: capital financeira, trabalho e questão social. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

\_\_\_\_\_. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. **Ser social**, Brasília, v. 15, n. 33, jul./dez. 2013.

MANGANELLI, A.; HORN, C. H. V.; DONOSO, V. R. Empregos e Salários - 2019 Foi ruim, mas o que vem pela frente é imponderável. In: **Carta de Conjuntura do NAPE**, RS, UFRGS, v. 27, n. 1, jan./mar. 2020. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/fce/carta-de-conjuntura/>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MARANHÃO, C. H. Acumulação, Trabalho e Superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, A. E. (Org.). **O Mito da Assistência Social**: ensaio sobre Estado, Política e Sociedade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MARTINEZ, I.; PASTORINI, A. Tendências das mudanças da proteção social no Brasil e no Uruguai: a centralidade das redes mínimas na América Latina. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 1, n. 17, jan./jun. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rk/v17n1/a06v17n1.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2020.

MARX, K. Processo de trabalho e processo de valorização. In: ANTUNES, R. **A dialética do trabalho**: Escritos de Marx e Engels. v. I. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

\_\_\_\_\_. **O Capital crítica da Economia Política**: O processo de produção do capital. Livro 1. Edição Eletrônica. São Paulo: Boitempo, 2013.

MINAYO, M. C. S. (Org.) **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis, Vozes, 2002.

MONTAÑO, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, n. 110, São Paulo, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n110/a04n110.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

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

\_\_\_\_\_. **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Crise do Capital e Consequências Societárias. **Serviço Social e Sociedade**, n. 111, São Paulo, jul./set. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n111/a02.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2020.

NETTO, L. E. **O conservadorismo clássico**: Elementos de caracterização e crítica. São Paulo: Cortez, 2011.

OSORIO, J. S. **O Estado no centro da mundialização**: A sociedade civil e o tema do poder. 1. ed. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2014.

\_\_\_\_\_. Sobre o Estado, o poder político e o Estado dependente. **Temporalis**, Brasília, n. 34, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/17820>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2007.

POCHMANN, M. **O desemprego na globalização**. São Paulo: Boitempo, 2001.

\_\_\_\_\_. Rumos da política de trabalho no Brasil. In: SILVA, M. O. S, YAZBEK, M. C. **Políticas Públicas de trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2006.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **As vozes do Bolsa Família**: Autonomia, dinheiro e cidadania. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

SIERRA, V. M. et al. Neoconservadorismo, Estado e vigilância. In: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREITAS, S. M. (Orgs.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, ABRASCO, v. 12, n. 6, dez. 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000600006>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, abr./jun. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/X7pK7y7RFsC8wnxB36MDbyx/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2020.