

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM DIREITO
CONSTITUCIONAL

JULIANA PESSOA MULATINHO

**OS (DES)CAMINHOS DA CIDADANIA NO BRASIL: a Constituição entre o
neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo**

NITERÓI

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM DIREITO

CONSTITUCIONAL

JULIANA PESSOA MULATINHO

**OS (DES)CAMINHOS DA CIDADANIA NO BRASIL: a Constituição entre o
neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre

Área de Concentração: Direito Constitucional

Linha de Pesquisa: Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado

Orientador: Prof. Dr. Enzo Bello

NITERÓI

2016

**Universidade Federal Fluminense
Superintendência de Documentação
Biblioteca da Faculdade de Direito**

M954 Mulatinho, Juliana Pessoa

Os (des)caminhos da cidadania no Brasil: a constituição entre o neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo/ Juliana Pessoa
Mulatinho – Niterói, 2016.

128 f.

Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional) – Universidade Federal Fluminense, 2016.

Direito constitucional. 2.Cidadania. 3. Neoliberalismo. 4. Neodesenvolvimentismo. I. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito, Instituição responsável II. Título.

CDD 241.2

JULIANA PESSOA MULATINHO

**OS (DES)CAMINHOS DA CIDADANIA NO BRASIL: a Constituição entre o
neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção a titulação de Mestre em Direito Constitucional.

Aprovada em _____ de 2016

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Enzo Bello – Universidade Federal Fluminense

Examinador

Examinador

Nota Obtida: _____.

AGRADECIMENTOS

O caminho que me traz aqui não foi fácil e nem curto. Tanta coisa aconteceu, e tantos ajudaram, cada um a sua maneira que parece injusto agora escrever esses agradecimentos podendo esquecer alguém. Mas correndo o risco de cometer essa injustiça, passo agora a rememorar alguns nomes que marcaram essa trajetória.

À minha família, completamente disfuncional, que aos trancos e barracos ousou construir sua porta de saída da pobreza através da valorização quase que obsessiva da educação. Especialmente meus pais que tanto sacrificaram para transformar seus filhos em cidadãos críticos, fica aqui meu agradecimento profundo e, mais uma vez, o registro da profunda admiração que carrego por vocês.

Agradeço ao meu esposo João Paulo Manhães, o primeiro a ter me estimulado a me candidatar ao curso de mestrado, pelo seu apoio e amor, mas, sobretudo, pela paciência com que suportou as frequentes ausências e as longas horas de estudo.

Agradeço ao melhor amigo do mundo Felipe Cherr – o querido Cardoso – pelas revisões, pelos debates políticos, pelos desabafos sentimentais, pelas cervejas, pelos upgrades no computador, enfim, por uma vida de amizade eterna.

Agradeço aos meus colegas de turma do PPGDC, especialmente as amadas Ana Beatriz O. Reis e Marilha Gabriela Garau, pelos melhores artigos já escritos no mundo, pelos congressos mais divertidos do universo, pela amizade profunda que vai muito além da academia. Amigas, registro aqui minha imensa admiração por vocês.

Agradeço a todo corpo docente do PPGDC, pela oportunidade inestimável de aprendizado e também à secretária Ana Paula sempre disposta a resolver todas as questões administrativas do curso. Agradeço especialmente ao professor Dr. Enzo Bello, meu orientador, por tudo que me ensinou ao longo de nossa convivência, pelo apoio na elaboração dessa dissertação e pelos quilos de material emprestado (eu vou devolver professor, juro!). Não posso deixar de consignar meu agradecimento ao professor Dr. André Saddy pela supervisão durante o estágio docência realizado na UFF em Macaé. Ainda, não quero esquecer a professora Dra. Fabianne Manhães que tantas vezes me recebeu de braços abertos

na UFF de Macaé, me esclarecendo todo tipo de dúvidas, sempre com uma paciência interminável.

Agradeço também aos professores que compuseram minha banca de qualificação, Prof. Dr. Eduardo Val e Prof. Dr. Martônio Barreto Lima por suas importantes contribuições para esse trabalho. Agradeço ainda aos professores Drs. José María Gomez e Adriano Pilatti que me receberam com tanto carinho respectivamente na UFRJ e na PUC.

*À Cláudia Priscila Pires Gomes,
pelas lições de amizade e saudade,
in memoriam*

Eu quase que não sei, mas desconfio de muita coisa.

(Guimarães Rosa em Grande Sertão: Veredas)

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo refletir sobre a configuração da cidadania no Brasil a partir do paradigma jurídico da Constituição de 1988, levando em conta a influência do neoliberalismo e do neodesenvolvimentismo. Assim, busca-se refazer o caminho que levou a cidadania ampliada nascente na redemocratização a se converter na confusão entre cidadão e consumidor, bem como a influência da ação estatal nessa mudança. Seu objeto é o tipo de prática que caracteriza o Estado brasileiro, contrapondo dois modelos específicos, o primeiro, dito neoliberal, compreende o lapso temporal entre 1989 e 2002, enquanto o segundo, denominado neodesenvolvimentista, abrange o período a partir da ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores, em 2003 e se entende até o presente momento, de modo que, para fins dessa pesquisa, o último ano analisado foi o de 2015. Busca-se demonstrar a aproximação teórica entre esses dois modelos, ultrapassando suas diferenças meramente retóricas. Para tanto, é analisada a fundamentação teórica do neoliberalismo e do neodesenvolvimentismo e, ainda, reconstruída a trajetória das emendas constitucionais da década de 1990. Além disso, é realizado um estudo de caso abordando as políticas públicas sociais de mitigação da pobreza implementadas nos dois períodos. Especificamente, são analisados os programas Comunidade Solidária, Rede de Proteção Social, Fome Zero e Bolsa Família. A intenção é aferir qual a relação desses programas com a ideologia político-econômica que os veicula e, ainda, descobrir que tipo de cidadania é estimulada em cada um desses contextos. A análise da cidadania em cada um desses quadros também permite revelar as semelhanças que as teses neoliberais e neodesenvolvimentistas guardam entre si. A pesquisa empreendida, de caráter interdisciplinar, possui como metodologia a pesquisa teórica, com técnica de revisão bibliográfica, análise legislativa e estudo de caso a partir de uma perspectiva jurídico-sociológica.

Palavras-chave: Constituição; cidadania; neoliberalismo; neodesenvolvimentismo; Brasil.

ABSTRACT

This dissertation aims to reflect about the configuration of citizenship in Brazil from the legal paradigm of the 1988 Constitution, taking into account the influence of neo-liberalism and neo-developmentism. Thus, it seeks to retrace the path that led from the extended citizenship born in democratization to become the confusion between citizen and consumer and the influence of state action in this change. Then, its subject is the kind of practice that characterizes the Brazilian State contrasting two specific models, the first, called neoliberal, includes the time between 1989 and 2002, while the second, named neodesenvolvimentista, covers the period from the accession to the presidential power of the “Partido dos Trabalhadores” in 2003, and lasts until the present time, so that, for purposes of this research, the last year analyzed was the 2015. The intent is to demonstrate the theoretical approach between these two models, surpassing its merely rhetorical differences. Therefore, the theoretical foundation of neo-liberalism and neo-developmentism was analyzed and also rebuilt the trajectory of constitutional amendments 1990s. In addition, it conducts case study addressing the social policies of mitigation of poverty implementation in both periods. Specifically, the Community Solidarity programs, the Social Protection Network, the Zero Hunger and Bolsa Familia are analyzed. The intention is to assess what is the relationship of these programs with the economic political ideology that conveys it and also find out what kind of citizenship is stimulated in each of these contexts. The analysis of citizenship in each of these tables also allows to reveal the similarities that neoliberal thesis and neodesenvolvimentistas keep between themselves. The research undertaken, interdisciplinary, has as Methodology theoretical research, with literature review, legislative analysis technique and case study from a sociological legal perspective.

Keywords: Constitution; citizenship; neoliberalism; neo-developmentism; Brazil.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. A DÉCADA DE 1990 E O INFLUXO NEOLIBERAL.....	17
2.1. Neoliberalismo: uma ideologia pragmática.....	17
2.2. Neoliberalismo no Brasil: O ciclo de reformas constitucionais da década 1990.....	31
2.3. Conclusões parciais.....	41
3. OS ANOS 2000: Em busca de novos caminhos para a cidadania social no Brasil.....	44
3.1. Breve análise do desenvolvimentismo econômico brasileiro.....	44
3.2. Neodesenvolvimentismo: alternativa ou continuidade.....	50
3.3 Conclusões parciais.....	70
4. POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA SOCIAL: LIMITES E POTENCIALIDADES....	73
4.1. As políticas sociais da década de 1990 e a cidadania: a inflexão neoliberal.....	73
4.2 Cidadania contemporânea: um estudo de caso do Programa Bolsa Família.....	88
4.3 Conclusões parciais.....	98
5. CONCLUSÃO.....	102
Referências.....	109

1. INTRODUÇÃO

Durante século XX, a democracia se expandiu a ponto de tornar ilegítimas, perante a opinião pública, as suas alternativas pré-modernas: a monarquia centralizada, a aristocracia hereditária e a oligarquia com sufrágio limitado. O socialismo real, o nazismo, o fascismo e as ditaduras militares ruíram (DAHL, 2001). Essa expansão foi acompanhada do triunfo do modelo liberal de cidadania segundo o qual a autonomia privada é a meta, em detrimento da participação política, e que contempla inclusive um desestímulo a um compromisso político forte (PEÑA, 2000). Desde o final da década de 1990, Will Kymlicka e Wayne Norman (1997) davam conta de um interesse renovado pela tema da cidadania. Os autores creditam essa renovação, entre outros fatores, a acontecimentos que mostram que a estabilidade da democracia contemporânea depende também de qualidades e atitudes de seus cidadãos. Assim, o ressurgimento do interesse pela cidadania é fruto justamente do fracasso da abordagem individualista das relações entre indivíduo e Estado (PEÑA, 2000).

Diante desse insuficiência, a revisão do conceito de cidadania centra-se na ideia de cidadania social. Essa concepção busca incluir no conteúdo jurídico de cidadão, assim entendido aquele que é titular de direitos e membro de uma comunidade política, a referência às condições materiais que possibilitam o exercício real da cidadania (PEÑA, 2000, p. 41). Dessa feita, a ideia de cidadania social busca ampliar sua mera identificação com a aquisição de direitos, oriunda dos influentes estudos de Marshal (1961). Esse autor, ao examinar a sociedade inglesa do século XIX, descreveu uma sucessão entre direitos civis, políticos e sociais. Essa concepção foi criticada tanto por ser excessivamente otimista, como por ser demasiadamente passiva, ao abrir mão do critério de participação da esfera pública (KYMLICKA; NORMA, 1997).

O conceito de cidadania social procura revelar que o exercício efetivo da cidadania depende de condições prévias, econômicas e não econômicas, frequentemente vinculadas a questão da renda auferida pelo indivíduo (PEÑA, 2000, p. 41-42). Por isso, para uma compreensão abrangente da cidadania é preciso levar em conta quais recursos é preciso dispor para ser efetivamente um cidadão.

Por outro lado, no fim da década de 1970, e no início da década de 1980, com a liberalização da economia chinesa, liderada por Deng Xiaoping, a eleição de Margareth Thatcher, em 1979, na Grã-Bretanha, e a de Ronald Reagan, nos EUA, em 1980, as transformações propugnadas pelas

teses neoliberais avançaram pelo mundo (HARVEY, 2013). A partir daí, quase todos os Estados do mundo adotaram algumas (ou várias) práticas neoliberais. Na América latina, em que pese a tomada de poder por Pinochet no Chile em 1973, foi a partir de 1980 que a maioria dos líderes eleitos na região estiveram imbuídos do ideário neoliberal, fazendo com que a agenda política passasse a girar em torno do Consenso de Washington (CASTELO, 2012).

Apesar desse contexto global, em 1988, o projeto consagrado na Constituição revela uma concepção protecionista de Estado, detentor de monopólios e interventor, indo ao encontro das ideias desenvolvimentistas brasileiras. Além disso, levando-se em conta um conceito de cidadania enquanto simples aquisição de direitos, a Constituição brasileira de 1988 logrou completar sua construção, elencando amplos direitos políticos, sociais e civis. Assim, esse texto constitucional se insere na tradição das constituições programáticas do século XX que, não se limitam a descrever a estrutura do Estado que cria, mas preveem a realização de um grande projeto que se estende por todas as relações sociais (BERCOVICI, 2009, p. 255).

O quadro histórico do qual emergem as mudanças institucionais da Constituição de 1988 esteve marcado pela construção de uma cidadania ampliada. Essa cidadania ampliada detém um conteúdo político demandando a construção de uma nova sociedade (DAGNINO, 2005, p. 12). O texto constitucional é influenciado então pela reivindicação de participação política ativa do cidadão que implica no aprofundamento da democracia.

É sabido que o direito é um instrumento de manutenção do *status quo* – embora eventualmente possa ser utilizado como ferramenta através da qual atores políticos logrem influenciar transformações sociais (BELLO, 2013, p. 192). Dessa forma, o texto original da Constituição de 1988 representava, em alguma medida, uma tentativa de utilização do direito a partir da inversão de seu movimento dialético tradicional ao desenhar um Estado que tendia à proteção de interesses sociais e consagrava uma cidadania que incluía amplas garantias, propondo uma transformação na sociedade.

Já no primeiro governo eleito democraticamente, com o ex-presidente Collor, o país assinou um acordo sobre dívida externa com o FMI que incluía o compromisso de adesão à lógica neoliberal. Em 1995, o governo recém-eleito, ainda em seu primeiro ano de mandato acenou com um programa de reformas. Através da edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estado (BRASIL, 1995) delineou-se uma transformação estatal que, desde o início, ia ao encontro do ideário neoliberal. Ainda em 1995, por meio da Emenda Constitucional número 5, que logo foi seguida por outras emendas, iniciou-se uma série de transformações do Estado brasileiro, especialmente no que tange à Administração Pública e aos monopólios estatais. Essas transformações, que não contaram com nenhum tipo de participação popular expressa,

representaram mais um elemento de inserção do país em um projeto neoliberal global que privilegia a livre competição no mercado.

Assim, logo após a promulgação do texto constitucional, os interesses cristalizados em torno das ideias neoliberais, já então dominantes em grande parte do globo, vão gerar uma dinâmica de reformas constitucionais. A consequência é que o Direito Constitucional no Brasil vai recuperar o seu uso tradicional, consolidando formalmente um Estado com instrumentos típicos do neoliberalismo. Essa transformação constitucional é narrada nessa dissertação a partir do fenômeno da Constituição dirigente invertida, buscando evidenciar de que modo seu texto foi alterado resultando na tutela estatal do capital financeiro a partir da subordinação do projeto social consagrado constitucionalmente às políticas fiscais neoliberais (BERCOVICI. MASSONETO, 2006, p. 73).

Conforme é descrito ao longo deste trabalho, essa onda de reformas constitucionais no Brasil durante a década de 1990 representa o arcabouço jurídico que integra o país à lógica do neoliberalismo, que já então se tornava hegemônica no mundo. Essa inserção deu-se de forma ainda mais ostensiva durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, nos anos entre 1995 e 2002, e, supostamente, foi superada pela ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores, a partir de 2003, cuja política vem sendo descrita por diversos estudiosos, a exemplo de Luis Carlos Bresser-Pereira e Daniela Theuer (2012) e Armanda Boito Jr. e Tatiana Beringer (2013), como neodesenvolvimentista. Por esse motivo, no que diz respeito ao recorte temporal do objeto desta dissertação, o período compreendido entre 1995-2002 é examinado em contraposição ao período político que se inicia em 2003 e se estende até a contemporaneidade, razão pela qual, para fins dessa trabalho, os dados serão apresentados até o ano de 2015.

Investigo a suposta evolução do Estado com práticas neoliberais, cuja noção será examinada a partir das teses de Friedrich August Von Hayek (1983, 1985a, 1985b, 1985c, 2013) e Milton Friedman (1951, 1980, 2014) e seus críticos, como David Harvey (2013), para um Estado com perfil neodesenvolvimentista, conforme descrito Bresser-Pereira (2012) e Oreiro (2013). E, levando essa dita mudança em consideração, discuto de que modo a cidadania brasileira vem sendo exercida nesses contextos e de que forma o Estado brasileiro vem ou não aprisionando a prática cidadã, em contraposição ao modelo mais amplo de cidadania que parecia emergir a partir da redemocratização.

O objetivo deste trabalho é mostrar as consequências dessa mudança de configuração estatal para a cidadania brasileira, procurando ressaltar de que forma a cidadania ampliada em 1988, quando a redemocratização brasileira foi acompanhada de intensa participação popular que parecia configurar uma verdadeira cidadania social, foi esvaziada da conflitividade, sempre inerente à

própria ideia de cidadania (BALIBAR, 2013), desembocando em uma concepção restritiva. Em outras palavras, o que se pretende investigar é de que forma esse fenômeno, que pode ser denominado como confluência perversa (DAGNINO, 2004), afetou o processo de configuração da cidadania brasileira. Para tanto, realizo uma análise bibliográfica do neoliberalismo, buscando compreender como essa ideologia representa uma limitação à existência da própria cidadania social (BALIBAR, 2013) que se formava no Brasil a partir do processo constituinte de 1988. Além disso, através da análise das políticas públicas de combate à pobreza, veiculadas a partir de 1995, pretendo também aproximar os conceitos de neoliberalismo e neodesenvolvimentismo, destacando suas similaridades teóricas e o tipo de cidadania que emerge a partir daí.

Partindo da transformação do Estado brasileiro que supera um paradigma desenvolvimentista previsto no texto constitucional original, para assumir uma feição neoliberal, legitimado através de reformas constitucionais, apresento como hipótese a continuidade ideológica entre a prática estatal neoliberal e neodesenvolvimentista a partir da ressignificação da ideia de cidadania social, que, para os fins desse trabalho, é analisada como parâmetro indicador dessa persistência. Ademais, busco investigar se as práticas estatais típicas do Estado brasileiro, seja sob o rótulo neoliberal ou neodesenvolvimentista, produzem uma despolitização do conceito de cidadania redefinindo assim a própria ideia de democracia que passa a se confundir quase que totalmente com o método de escolha de líderes políticos.

A importância do estudo da cidadania se fundamenta na relação intrínseca que esse conceito possui com a própria democracia: compreender como se realiza a cidadania em um país contribui para entender o tipo de Estado que ali se estabelece. Já a escolha do estudo da cidadania a partir das políticas públicas justifica-se na medida em que as políticas sociais possuem impacto relevante sobre a cidadania social e, conseqüentemente, sobre direitos civis e políticos (ROBERTS, 1997).

A escolha metodológica, dada a partir do conhecimento provisório sobre o objeto a ser pesquisado e pressupondo que o saber jurídico não está isolado no plano do conhecimento, resultou na pesquisa interdisciplinar, teórica, de caráter jurídico sociológico (GUSTIN; DIAS, p. 19). A partir daí, a revisão bibliográfica empreendida baseou-se não só em conceitos típicos do campo jurídico como contemplou a análise de concepções do campo econômico e do serviço social. O marco teórico analisado evidenciou, sobretudo, os conceitos de cidadania (BALIBAR, 2013, PEÑA, 2000, DAGNINO, 2004, entre outros), neoliberalismo (FRIEDMAN, 2004, HAYEK, ANO e HARVEY, 2013 entre outros), desenvolvimentismo (FURTADO, 2003, FIORI, 2003 e SIMONSEN, 2010 entre outros) e neodesenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2012, BOITO JR, 2012 e GONÇALVES, 2012 entre outros). É utilizada, ainda, a técnica de análise legislativa para exame das transformações constitucionais atinentes ao objeto.

A investigação aqui empreendida é realizada a partir do estudo de caso das políticas sociais relacionadas à mitigação da pobreza, implementadas a partir de 1995, especialmente os programas de transferência de renda, buscando relacionar suas implicações para o exercício da cidadania. O uso da técnica de estudo de caso é conveniente tendo em vista a necessidade, imposta pelo objeto de realizar a investigação de um fenômeno contemporâneo, no caso a cidadania, em seu contexto de vida real (YIN, 2005, p. 33).

Desse modo, o segundo capítulo é iniciado com uma abordagem da teoria neoliberal buscando ressaltar o tipo de prática que caracteriza o neoliberalismo. Em seguida, para demonstrar a adequação jurídica do Estado brasileiro às ideias neoliberais é analisado o ciclo de emendas constitucionais da década de 1990, tendo em vista que se relacionam diretamente a assuntos centrais desse ideário, quais sejam monopólios, proteção ao capital, gestão da Administração Pública e direitos sociais, no caso, previdência social. Essa análise é necessária para demonstrar o uso do Direito, especialmente na esfera constitucional, para legitimar a inserção do país no contexto neoliberal. Nas conclusões parciais, examino a relação entre as práticas neoliberais e o esvaziamento do caráter político da cidadania.

No capítulo 3, inicio a pesquisa com uma breve análise da tese desenvolvimentista brasileira, na qual as ideias “novo desenvolvimentistas” buscam fundamento. No item seguinte chego à análise do modelo atribuído ao atual governo, o neodesenvolvimentismo, ocasião na qual essa categoria, após devidamente examinada, será aproximada ao ideário neoliberal. Já nas considerações finais do capítulo, busco destacar as diferenças e semelhanças entre desenvolvimentismo, neoliberalismo e neodesenvolvimentismo. Busco sintetizar também os efeitos econômicos do novo desenvolvimentismo.

Já o estudo de caso realizado no capítulo 4 busca investigar as consequências desses programas para a realização de uma cidadania social no país, não sendo seu objetivo aferir meros ganhos econômicos para os beneficiários. O eixo de análise que pretendo é muito mais específico: busco investigar como essas políticas sociais se relacionam com a construção da cidadania social no país.

Opto por dividir o estudo empreendido de acordo com os governos que os veicularam. Na primeira parte do estudo de caso, item 4.1, que se refere ao período dos governos de Fernando Henrique Cardoso, são analisados especificamente o programa Comunidade Solidária e os instrumentos da chamada Rede de Proteção Social. Já na segunda parte do estudo de caso, item 4.2, atinente ao período inaugurado com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder presidencial, com o ex-presidente Lula, são examinados detidamente o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família. A escolha específica desses programas deve-se tanto à importância que eles foram

adquirindo para os governos que os empreenderam, quanto pela aderência teórica que os programas de transferência de renda possuem a diversas vertentes ideológicas, inclusive, ao neoliberalismo. Ao final do estudo de caso, utilizo o raciocínio dedutivo para apresentar conclusões parciais que relacionam as políticas públicas analisadas no contexto maior das teorias político-econômicas que as conformam, buscando aferir a sua influência para o exercício da cidadania.

No encerramento do trabalho apresento as conclusões com a consolidação das discussões apresentadas, buscando ressaltar a aproximação entre as teses neoliberais e neodesenvolvimentistas e as políticas sociais analisadas em cada período pretendendo demonstrar o esvaziamento contínuo que a ideia de cidadania vem sofrendo.

2. A DÉCADA DE 1990 E O INFLUXO NEOLIBERAL

Nesse capítulo pretendo compreender da inflexão neoliberal no Brasil e, também, seus efeitos no texto constitucional. Para tanto, inicio com a análise da teoria neoliberal a partir das obras de Hayek e Friedman buscando evidenciar o perfil estatal pretendido pelos neoliberais, destacando, especialmente, a postura secundária que o Estado deve adotar perante o mercado. Para essa doutrina, como será visto, a liberdade do mercado é o melhor meio para se alcançar o desenvolvimento, razão pela qual deve ser prioritariamente preservada. Ressalto também o tipo de política social admita pela tese neoliberal, qual seja, aquela residual, temporária, de caráter suplementar ao mercado e desvinculada de qualquer ideia de redistribuição de renda.

Em seguida, analiso a série de emendas constitucionais veiculadas na década de 1990 e busco tornar claro o caminho pelo qual o programa previsto no texto original da Constituição foi transformado. O exame empreendido indica que o caráter programático do texto constitucional foi revertido em questões centrais, a ponto de ter sido consagrado constitucionalmente a proteção de ideias neoliberais, incorrendo no fenômeno descrito como Constituição dirigente invertida (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

2.1. Neoliberalismo: uma ideologia pragmática

O objetivo desse item é realizar uma revisão bibliográfica acerca das ideias neoliberais, procurando indicar seus principais autores e conceitos. Além disso, pretendo fazer um estudo sobre as principais críticas ao neoliberalismo, ressaltando suas limitações teóricas e a forma pela qual essas teses são apropriadas na prática.

Sob o rótulo de pensamento neoliberal situam-se inúmeros autores que buscam retomar as ideias do liberalismo clássico, em uma leitura que representa uma reação aos regimes considerados totalitários então em vigor na Europa. Trata-se de uma doutrina econômica e política que busca ressaltar a importância da liberdade como aspecto central da vida em sociedade. Representa, ainda, uma escola de pensamento que reúne, sobretudo, economistas e filósofos, preocupados tanto com a centralização estatal promovida por regimes ditos totalitários quanto com a influência do keynesianismo e do Estado de Bem-Estar Social.

Para os objetivos deste trabalho, apresentarei as teses veiculadas por Friedrich August Von Hayek (1983, 1985a, 1985b, 1985c, 2013) e Milton Friedman (1951, 1980, 2014), autores

escolhidos pela influência alcançada por suas teses, tendo sido, inclusive, ganhadores do prêmio Nobel de Economia em 1974 e 1976, respectivamente. Esclareço desde já que os dois autores, embora reconhecidos como neoliberais e fundadores da Sociedade Mont Pelerin, apresentam diferenças ao longo de suas produções intelectuais, sendo que o austríaco Hayek possui uma aderência maior ao liberalismo clássico, sobretudo no que diz respeito ao *laissez-faire*, enquanto o estadunidense Friedman, oriundo da Escola de Chicago, aproxima-se mais da aceitação da intervenção estatal na esfera econômica para atendimento aos interesses mercadológicos. No entanto, para os fins desta pesquisa, cumpre apenas apresentar a fundamentação teórica central do neoliberalismo, razão pela qual as teses dos dois autores serão expostas em conjunto.

O liberalismo clássico, cujo apogeu político se deu entre os séculos XVIII e XIX, era uma doutrina que enfatizava a liberdade como objetivo último e entendia o indivíduo como célula principal da sociedade (FRIEDMAN, 2014, p. 188). Baseava-se, em linhas gerais, na instituição do *laissez-faire*, restringindo a atuação estatal em questões econômicas, na redução do poder arbitrário do Estado, na proteção das liberdades civis e no desenvolvimento de instituições parlamentares. Portanto, trata-se de uma doutrina progressista para sua época. Friedman (2014, p. 26) relata que, ao longo do século XX, o termo “liberalismo” foi sofrendo uma corrupção tão grande a ponto de perder seu significado original.

Em sua primeira obra sobre o tema, “O caminho da servidão” Hayek (2013) caracteriza o liberalismo com uma espécie de “caminho abandonado”, que precisa ser retomado para garantir o triunfo da liberdade frente às ameaças pelos regimes de índole coletivista – o comunismo e o fascismo. O autor ataca desde o início a ortodoxia do *laissez-faire*, cuja defesa obstinada por parte daqueles que pregavam o liberalismo clássico é tida como debilitadora da causa liberal, cujos princípios teriam sido abandonados ao longo do tempo. Da mesma forma, para Friedman (1951) o *laissez-faire* da doutrina liberal clássica deve ser entendido não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para obter uma ordem competitiva.

Essa doutrina baseia-se na defesa da liberdade enquanto ausência de coerção¹, que não se confunde com as escolhas que um indivíduo possa ter, ou não, em sua vida, mas se refere à existência de uma esfera privada em que outros indivíduos não possam interferir (HAYEK, 1983). A argumentação baseia-se na ideia de que ao deixar a propriedade e a exploração de recursos

1 A ideia de liberdade enquanto ausência de intervenção é antiga, remontando aos filósofos clássicos ingleses como Hobbes, relacionando-se com a limitação de autoridade, conforme descreve Isaiah Berlin (1958). Ainda segundo esse autor, a liberdade positiva diz respeito ao direito de se auto governar.

econômicos predominantemente em mãos privadas, esse sistema preservará um máximo possível de liberdade individual (FRIEDMAN, 1951, p. 4).

A liberdade defendida a partir das ideais neoliberais diferencia-se da liberdade política, liberdade interior e liberdade enquanto poder (HAYEK, 2013). Por liberdade política entende-se a que possibilita ao indivíduo influir na escolha de seu governo e na administração pública. Já liberdade interior é consubstanciada na capacidade de se tomar decisões de acordo com sua consciência, livre de amarras como paixão, ignorância ou superstições. Enfim, a ideia de liberdade enquanto poder, que representa a ausência de obstáculos para a realização de desejos. Já a liberdade econômica é entendida como parte da liberdade em sentido amplo, sendo condição para obtenção da liberdade política, afinal a liberdade econômica tende a provocar a dispersão do poder econômico, reduzindo suas pressões sobre a liberdade política, de modo que:

O tipo de organização econômica que promove diretamente a liberdade econômica, isto é, o capitalismo competitivo, também promove a liberdade política porque separa o poder econômico do poder político e, desse modo, permite que um controle o outro. (FRIEDMAN, 2014, p. 29).

Outra ideia basilar da releitura do liberalismo promovida por Hayek (2013) é o individualismo, uma vez que a capacidade de cognição de um ser humano abrange apenas uma pequena parcela das necessidades de uma sociedade inteira. Desse modo, deve-se permitir que o indivíduo aja conforme seus próprios valores e preferências, o que não impossibilita existir coincidência entre objetivos sociais e pessoais. Por isso:

A democracia exige que as possibilidades de controle consciente se restrinjam aos campos em que existe verdadeiro acordo, e que, em certos campos, se confie no acaso: este é o seu preço. (...) O governo democrático funcionou de modo satisfatório nos casos em que, por força de uma convicção amplamente difundida, as funções governamentais se restringiam aos campos em que se podia alcançar um acordo de maioria pelo livre debate – e só funcionou enquanto isso foi possível. O grande mérito da doutrina liberal é ter reduzido a gama de questões que dependem de consenso a proporções adequadas a uma sociedade de homens livres (HAYEK, 2013, p. 102).

A partir daí, a sociedade de homens livres estaria fundada em três princípios, sendo o primeiro o da distinção entre ordem autogeradora ou espontânea e organização, o segundo o entendimento pelo qual a justiça distributiva não é compatível com uma ordem espontânea e, por fim, a percepção de que o modelo democrático baseado em um organismo representativo com poderes ilimitados acarreta a transformação de uma sociedade livre em um sistema totalitário (HAYEK, 1985).

Esse terceiro princípio revela que a relação das teses neoliberais com a democracia é de desencanto, pois a existência de assembleias legislativas, típicas dos regimes democráticos, como poderes ilimitados, geram em um sistema no qual a maioria, para se manter como tal, faz todo o possível para obter o apoio de grupos de pressão em um verdadeiro processo de barganha o que

diverge totalmente da ideia de vontade comum (HAYEK, 1985b). Essa coalizão de grupos organizados é vista nesse autor como inevitável no regime democrático contemporâneo que estaria caracterizado por ser um sistema com poderes ilimitados e, sendo assim, quando mobilizado por esses grupos o governo poderia fazer qualquer coisa para atender a seus interesses.

Assim, essa análise conclui que o governo da maioria - o governo democrático contemporâneo - não realiza o que a maioria pretende, mas o que cada grupo que a compõe reivindica, dado que os representantes precisam do apoio dos grupos para permanecer no governo (HAYEK, 1985c). Dessa forma, princípios gerais perdem espaço para os interesses de grupos que logram se organizar para mobilizar as instituições do governo. Ainda assim, o autor reconhece a importância do regime democrático, ao menos enquanto método de transição de poder:

Como o único método já descoberto de mudança pacífica de governo, é um dos valores supremos, embora negativos, comparável às medidas de precaução sanitárias contra as epidemias, medidas que dificilmente nos aperceberemos enquanto são eficazes, mas sua ausência pode ser fatal. (HAYEK, 1985c, p. 7).

O cerne da crítica ao regime democrático é, então, a ideia de poder ilimitado da maioria, pois nem tudo que a maioria aprova deve ser obrigatório para todos, pelo contrário, apenas “as decisões comuns necessárias, indispensáveis à preservação da paz e da ordem” (HAYEK, 1985c, p. 9) podem ser validamente decididas por maioria, caso contrário os segmentos organizados da população tornam os mecanismos democráticos opressores.

Para distinguir os conceitos de ordem e organização, Hayek (1985a) utiliza as palavras gregas *kosmos* e *taxis*. A palavra *taxis* refere-se ao conceito de organização, que seria uma espécie de ordem construída intencionalmente. Já a ideia de *kosmos*, que se identifica com o conceito de ordem espontânea, que resulta da evolução. Por ser não intencional, a forma *kosmos* permite a construção de um ordenamento de qualquer grau de complexidade, cuja existência não se manifesta necessariamente aos sentidos, ou seja, pode dar-se em relação a sistemas abstratos. Além disso, uma ordem do tipo *kosmos* acarreta uma menor concentração de poder, uma já que o conhecimento nesse tipo de sistema está disperso entre seus membros.

O autor ressalta, por outro lado, que um *kosmos* pode depender de normas deliberadamente criadas, sem perder seu caráter espontâneo visto que a incidência concreta dessas normas depende de circunstâncias que o criador das normas não poderia prever concretamente, por dependerem da ação dos indivíduos que só eles conhecem (HAYEK, 1985a). Dessa forma, uma sociedade livre é constituída por *kosmos*, a ordem espontânea produzida por indivíduos, e por *taxis*, as organizações intencionalmente formadas, para atender a determinados objetivos, como é o caso do governo.

Para conformar a atuação estatal aos limites necessários à manutenção de uma sociedade livre é importante a existência de um Estado de Direito baseado em normas genéricas, aplicáveis em situações gerais, de modo que só os indivíduos possam conhecer as circunstâncias concretas nas

quais as normas incidirão efetivamente, pois eles são responsáveis pelo agir que acarretará sua aplicação (HAYEK, 2013). A primazia da lei deve balizar as políticas governamentais em todas as esferas (HAYEK, 1983). Além disso, o indivíduo deve poder prever o agir estatal a partir do conhecimento dessas normas. Assim, a bem da proteção da liberdade, incluída aqui a liberdade do mercado, o poder das autoridades deve estar submetido a normas duradouras que não possam ser superadas para atendimento de objetivos particulares (HAYEK, 1985c).

Para a existência desse Estado de Direito, a abstração e a generalidade das normas são mais importantes que o conteúdo delas. O Estado liberal não é inerte, pelo contrário, age, e, portanto, intervém, até mesmo porque o governo é necessário para determinar regras e interpretá-las (FRIEDMAN, 2014). Porém, sua intervenção se dá a partir de normas previamente estabelecidas, de modo que o indivíduo conheça previamente a ação estatal e possa usar esse conhecimento para orientar suas próprias ações. O Estado de Direito liberal não é um ente moral, mas “um mecanismo utilitário destinado a auxiliar as pessoas a desenvolverem sua personalidade individual” (HAYEK, 2013, p. 110). Aqui emerge a ideia de *nomos* - “o direito como salvaguarda da liberdade” (HAYEK, 1985a) - que se refere a normas que derivam da ordem espontânea, surgindo de práticas costumeiramente observadas, cuja existência não depende de uma vontade particular. O Direito, *nomos*, diferencia-se das normas organizacionais, que são estabelecidas por uma autoridade planejadora para fins específicos.

A partir disso, Hayek (2013) alega existir um conflito entre as concepções formal e material de igualdade. Afinal, para promover a igualdade material o Estado deveria tratar indivíduos de maneiras diferentes, de acordo com suas características subjetivas, o que representaria um desrespeito à igualdade formal garantida em lei. Ainda sobre o regime de concorrência, Hayek (2013) reconhece que em seu contexto os pobres possuem menos oportunidades que os ricos, mas ressalta que essa oportunidade menor já é maior do que a existente em sociedades de outros gêneros. Nesse sentido:

É inegável que o estado de Direito produz desigualdade econômica – tudo que se pode afirmar em seu favor é que essa desigualdade não é criada intencionalmente com o objetivo de atingir este ou aquele indivíduo de modo particular (HAYEK, 2014, p. 112).

É importante que a política governamental não busque fins particulares, mas procure assegurar uma ordem global que garanta a seus participantes uma maior possibilidade de obterem seus objetivos particulares (HAYEK, 1985b). A tese do autor compreende que o bem-estar geral é produzido a partir do favorecimento das finalidades individuais.

Por outro lado, o agir estatal em uma sociedade livre não poderá basear-se em planificação, instrumento que Hayek (2014) identifica com o totalitarismo, tendo em vista que, para utilizar esse método, o Estado deveria prever todas as ações, o que inviabilizaria a sua imparcialidade. Pelo

contrário, de acordo com o ideário neoliberal, o poder governamental deve estar distribuído, pois o enfraquecimento do poder central atua como salvaguarda da liberdade e ainda estimula o surgimento do gênio individual, responsável pelo progresso da humanidade (FRIEDMAN, 2014).

A tese defendida por Hayek (2013) centra-se na defesa da criação de estruturas que permitam a ação da concorrência, que representaria o único método que ajusta as atividades humanas sem necessidade de intervenção arbitrária de uma autoridade superior. Em tal contexto de primazia da concorrência, representando a coordenação de esforços individuais, há espaço para algumas formas de ação estatal que busquem criar opções para que a concorrência seja a mais eficiente possível, e, ainda, complementar sua ação quando ela não puder funcionar e fornecer serviços quando forem socialmente relevantes, mas cuja relação custo-benefício seja inconveniente para iniciativa privada. A liberdade na área econômica propugnada pelos neoliberais não se confunde com a ausência de qualquer ação governamental na economia; pelo contrário, trata-se de liberdade “no âmbito da lei” (HAYEK, 1983, p. 267).

A doutrina neoliberal propõe, então, a coexistência de uma forte limitação da atuação estatal como o reconhecimento de funções positivas importantes a serem desenvolvidas pelo Estado (FRIEDMAN, 1951, p. 3). Assim, o governo deve restringir sua atuação ao estímulo à criação de estruturas em que as diferentes expectativas dos agentes do mercado tendam à conciliação, utilizando-se para tanto de normas negativas, desvinculadas de propósitos específicos (HAYEK, 1985c, p. 145). A atuação do governo deve, então, basear-se nessas normas e objetivar tornar mais eficaz a atuação livre dos indivíduos em seu próprio benefício. O autor entende que o papel do governo está vinculado a três grandes valores negativos: paz, liberdade e justiça (HAYEK, 1985c, p. 135). Os valores negativos justificam-se, na tese neoliberal, pela primazia do direito individual de perseguir seus fins com base em seu próprio conhecimento, ou seja:

Em resumo, a organização da atividade econômica por meio de trocas espontâneas presume que o governo tenha promovido a garantia de observância dos contratos voluntários, a interpretação e a aplicação desses direitos e o fornecimento de um arcabouço monetário, para a preservação da lei e da ordem, a fim de evitar a coerção de um indivíduo por outro. (FRIEDMAN, 2014).

De forma mais detalhada, o papel do Estado no âmbito da tese neoliberal é o de promoção de ações que favoreçam a disseminação de informações sobre questões de relevância geral, como as que se relacionam com um sistema monetário confiável, padrões de pesos e medidas e patrocínio de algum tipo de educação (HAYEK, 1983, p. 270). No mesmo sentido, Friedman (2014, p. 22) define como funções estatais a proteção da liberdade, a preservação da lei e da ordem, o reforço aos contratos privados e a promoção dos mercados competitivos. Por outro lado, o Estado deve se abster de tomar qualquer medida quando não possa fazê-lo através de normas genéricas, pois a ideologia neoliberal rechaça a discriminação arbitrária entre pessoas, não sendo legítimo que o

governo, por exemplo, controle o acesso a diferentes profissões (o que não exclui a exigência de qualificações mínimas) e, ainda, a gestão direta de preços (HAYEK, 1983, p. 275).

Dada a relevância da concorrência dentro desse ideário, a existência de monopólios não deve ser admitida, salvo quando circunstâncias fáticas os tornem inevitáveis. Nesse caso, um monopólio privado é menos indesejável que um estatal. Além disso, Friedman (2014, p. 47) indica que a existência de um monopólio decorre, em geral, de ações estatais ou acordos entre indivíduos – o que deve ser coibido. O único monopólio que pertence inevitavelmente ao Estado é o monopólio da coerção, cujo uso deve estar limitado pelo Direito (HAYEK, 1983, p. 270). Por outro lado, no contexto do capitalismo competitivo, a predominância da empresa privada no sistema de livre mercado que se baseia em trocas espontâneas é capaz de promover a cooperação sem coerção.

Essa teoria baseia-se na crença de que a ordem do mercado aumenta as perspectivas e as oportunidades de cada um ter à disposição um maior número de bens em relação a qualquer outro sistema (HAYEK, 1985b, p. 129). A grande vantagem da concorrência é a desnecessidade de um controle consciente do sistema, diversamente da planificação que requer a ação da autoridade que, devido à complexidade do mercado, tenderá a se tornar arbitrária (HAYEK, 2013, p. 69). Por outro lado, a atividade governamental é criticada, pois envolveria uma perspectiva paternalista em que a decisão individual pode ser substituída pela decisão governamental – posição questionável a partir do prisma liberal (FRIEDMAN, 2014, p. 52).

Além disso, o mercado livre diminui o número de questões a serem decididas por critérios políticos ao retirar o controle da atividade econômica do âmbito da atuação estatal, eliminando essa fonte de poder político e gerando um sistema que prescinde da necessidade de consenso (FRIEDMAN, 2014, p. 126). O cerne da doutrina neoliberal é a importância do mercado, que atua como protetor dos cidadãos frente ao mercado, enquanto a competição representa uma salvaguarda em relação à ameaça de um cidadão representar para o outro (FRIEDMAN, 1951, p. 3). Afinal:

Foi a submissão às forças impessoais do mercado que possibilitou o progresso de uma civilização que, sem isso, não se teria desenvolvido. É, portanto submetendo-nos que ajudamos dia a dia a construir algo cuja magnitude supera a nossa compreensão. (HAYEK, 2013, p. 241).

Para diferenciar o conceito comumente atribuído à palavra economia e restringir seu uso às ações conscientes orientadas para determinados fins, Hayek (1985b, p. 131) formula o conceito de *catalaxia*, referindo-se a uma ordem espontaneamente produzida pelo mercado, através do agir individual em conformidade com normas jurídicas. A *catalaxia*, essa ordem inconscientemente produzida pelo mercado, tem a vantagem de permitir a conciliação dos diferentes objetivos existentes na sociedade, de forma que os indivíduos possam favorecer finalidades uns dos outros, mesmo que as desconheçam, prescindindo da necessidade de concordância sobre os fins a serem

atingidos. Ou seja, “é a ordem de mercado que possibilita a conciliação pacífica dos propósitos divergentes – e o faz mediante um processo que redunde no benefício de todos” (HAYEK, 1983b, p. 136).

O funcionamento da ordem de mercado baseia-se em uma espécie de jogo gerador de riqueza – “o jogo da *catalaxia*” (HAYEK, 1985b, p. 139) – que, através da concorrência, permite que os participantes utilizem informações relativas a oportunidades. Esse sistema recompensa cada indivíduo conforme o uso que ele tenha feito do conhecimento disponível e não de acordo com qualquer ideal de justiça distributiva. Ou seja, o sistema de mercado não induz necessariamente a resultados substancialmente justos, mas envolve um processo que aumenta as chances de sucesso de todos (HAYEK, 1985b). Dessa forma:

O rendimento que cada pessoa recebe através do mercado é determinado, como vimos, pela diferença entre os recebimentos obtidos pela venda de bens e serviços e os custos em que incorre para produzi-los. (FRIEDMAN, 1980, p. 20, tradução livre²).

Nessa perspectiva, a justiça social não passa de um mito originado em grande parte da necessidade dos representantes do regime democrático criarem justificativas morais para a concessão de vantagens a determinados grupos (HAYEK, 1985c, p. 15). Desse modo, subjacente à ideia de justiça social estão as expectativas de muitos indivíduos geradas pelo Legislativo no momento em que concedem vantagens a outros grupos. Além disso, o reconhecimento da existência e da importância do sistema espontâneo de mercado não pode admitir que os governantes determinem os benefícios materiais resultantes do jogo do mercado, afastando a ideia de uma política de distribuição de rendas (HAYEK, 1985c, p. 15).

Por outro lado, para os adeptos dessa doutrina, a segurança econômica plena não seria possível em uma sociedade de homens livres. Afinal, não é admissível proteger os indivíduos contra a redução de suas rendas, afinal essas perdas fazem parte do sistema de concorrência, que, por sua vez, protege a liberdade. Além disso, a remuneração auferida por um indivíduo está vinculada à utilidade de seu produto para outros membros daquela sociedade, não se relacionando com qualquer critério de justiça (HAYEK, 2013, p. 156). No entanto, é admissível a segurança de uma renda mínima temporária, como complemento ao sistema de mercado, sem que represente qualquer obstáculo à concorrência, ou, em outras palavras:

A ‘legislação social’ pode, em segundo lugar, referir-se à prestação, pelo governo, de certos serviços que são de especial importância para algumas minorias desafortunadas, os fracos ou os incapazes de proverem à própria subsistência. Uma comunidade próspera pode

2 No original: The income each person gets through the market is determined, as we have seen, by the difference between his receipts from the sale of goods and services and the costs he incurs in producing those goods and services (FRIEDMAN, 1980, p. 20).

decidir assegurar tais serviços a uma minoria por intermédio de seu governo – seja por motivos morais, seja a título de seguro contra contingências que podem afetar qualquer um (HAYEK, 1985a, p. 166).³

Desse modo, neoliberalismo é uma doutrina que prevê uma aceitação da produção da desigualdade social a partir da atuação do livre mercado. Afinal, a desigualdade econômica permite que a distribuição de renda ocorra de maneira impessoal, dispensando o uso de coerção (FRIEDMAN, 2014, p. 126). Não nega, portanto, a existência da desigualdade, indicando apenas que esse sistema representaria uma espécie de mal menor, que teria como mérito a proteção da liberdade que estaria inevitavelmente ameaçada pelos sistemas totalitários caso se preconizasse um sistema que não respeitasse a liberdade de mercado. No conflito entre o ideal de liberdade e o desejo de justiça distributiva, o ideário neoliberal posiciona-se em favor da primazia da liberdade.

O Estado a partir da tese neoliberal é, ao mesmo tempo, um mecanismo de aplicação de coerção e uma espécie de auxiliar do mercado na obtenção de objetivos tidos como socialmente relevantes que não podem ser alcançados exclusivamente através da lógica do mercado. Nesse sentido, a tese neoliberal de Hayek (1983, p. 313-314) vai colidir com a ideia de Estado Previdenciário ou Estado de Bem-Estar Social, uma vez que, para esse autor, os programas previdenciários que caracterizam esse tipo de Estado não são uma simples prestação de serviços suplementar ao mercado, mas, pelo contrário, representam um verdadeiro exercício de coerção estatal arbitrária.

O Estado de Bem-Estar Social, denominado por Hayek (1983, p. 312) de Estado Previdenciário, é descrito como um complexo de elementos, diferentes, às vezes até incoerentes, e nem todos compatíveis com a existência de uma sociedade livre. A previdência, então, para se compatibilizar com o neoliberalismo, deve ser limitada, não objetivando garantir um determinado padrão de vida, pois essa garantia acarretaria o uso de métodos estatais arbitrários (HAYEK, 1983, p. 321). Assim, para que um subsídio governamental seja legítimo precisa se fundamentar no benefício de todos os cidadãos, não de seus beneficiários imediatos.

As práticas neoliberais admitem, portanto, políticas de mitigação de pobreza temporárias, desde que elas não busquem promover a redistribuição de renda – incompatível com um sistema de livre mercado que premia cada um de acordo com o valor do que produz para os outros (HAYEK,

3 A ideia de um sistema de fornecimento de uma renda mínima como suplemento a margem do mercado aparece inúmeras vezes na obra de Hayek, nesse sentido destaca: “Combinada à precaução de amortecer o risco mediante a provisão de uma renda mínima uniforme à margem do mercado para todos os que, por algum motivo, fossem incapazes de ganhar ao menos isso no mercado, não deixa nenhuma justificativa moral para o uso da força pelo governo ou qualquer outro grupo organizado com o objetivo de determinar rendimentos relativos.” (HAYEK, 1985c, p. 147) e, ainda, “Mas não há dúvida de que, no tocante a alimentação, roupas, habitação, é possível garantir a todos um mínimo suficiente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho” (HAYEK, 2014, p. 154).

1983, p. 350). Aqui quero ressaltar que se trata de admitir a existência de um sistema de assistência social fundamentado na caridade e na proteção daqueles que não precisam dela, como se vê em Hayek:

O que hoje conhecemos por assistência ou amparo social, prestados sob várias formas em todos os países, não é senão a antiga lei de amparo aos pobres adaptada às condições atuais. A necessidade de tais dispositivos numa sociedade industrial é ponto pacífico – **mesmo que seja apenas no interesse dos que exigem proteção contra atos de desespero por parte dos necessitados.** (HAYEK, 1983, p. 345, grifei)

Os programas de assistência social de cunho neoliberal não se baseiam, portanto, na suposição sobre o que alguém “deveria receber”, mas garantem apenas um mínimo uniforme: a manutenção de determinado padrão de vida deve ser de responsabilidade da iniciativa privada (HAYEK, 1983, p. 314). Além disso, admitem a contribuição compulsória para a manutenção financeira desse tipo de programa, considerando que é preciso garantir que aqueles indivíduos que necessitam de assistência social não imponham ônus para os demais.

Da mesma forma, para Friedman (1951, p. 4) é função do governo reduzir a miséria, dado que a sensibilidade humana impede que essa questão seja deixada inteiramente à caridade privada. Tal função, no entanto, precisa ser desempenhada com um mínimo de interferência no mercado. O argumento que permite, então, a existência de programas de mitigação da pobreza baseia-se no incômodo que resulta da visão da pobreza alheia, que permite entender que a ação governamental para mitigá-la beneficia a toda a coletividade (“efeito de vizinhança”), de modo que esses tipos de programas devem ser formulados tendo em vista:

O programa deve ser formulado para ajudar as pessoas como tais, não como membros de grupos ocupacionais, etários, salariais, sindicais ou industriais. (...) Segundo, tanto quanto possível, o programa deve, enquanto operar por meio do mercado, não distorcer o mercado nem impedir seu funcionamento. (FRIEDMAN, 2014, p. 188).

A proposta de Friedman (1980, p. 120) para um programa de mitigação da pobreza através do fornecimento de renda mínima baseia-se na ideia de imposto de renda negativo, a partir do qual, em linhas gerais, aqueles que não possuem renda passariam a fazer jus a uma verba oriunda dos impostos recolhidos daqueles que possuem capacidade contributiva. Esse sistema incluiria um fornecimento de uma renda mínima para aquelas famílias que estivessem em determinado nível de pobreza e, caso precisem ainda de algum tipo de assistência pessoal (como fornecimento de bens específicos), essa assistência seria de responsabilidade da caridade privada, que, suspostamente, restaria incentivada (FRIEDMAN, 1980, p. 140).

Em síntese, entendo que o neoliberalismo é uma ideologia que abrange práticas políticas e econômicas e baseia-se na defesa da liberdade de mercado, entendida como uma salvaguarda de liberdade em geral. Para fundamentar essa noção específica de liberdade, os defensores do neoliberalismo pregam uma atuação estatal ao mesmo tempo ativa e restrita: ativa quando envolve a

tomada de atitudes que favoreçam o funcionamento do livre mercado, mas restrita quando se trata de promover valores com justiça distributiva ou bem-estar social, os quais devem ser alcançados, predominantemente, a partir da lógica do mercado.

Com essa breve exposição do marco teórico do neoliberalismo, espero ter esclarecido as indicações necessárias para fundamentar a hipótese desta dissertação, no sentido de que a tese neoliberal possui uma espécie de capacidade de sedução intelectual, apelando para valores cuja defesa permeia grande parte da história da humanidade, como a dignidade humana e a liberdade, ou, nas palavras de Harvey:

Nenhum modo de pensamento se torna dominante sem propor um aparato conceitual que mobilize nossas sensações e nossos instintos, nossos valores e nossos desejos, assim como as possibilidades inerentes ao mundo social que habitamos. (HARVEY, 2013, p. 15).

Para além da discussão teórica sobre a escola neoliberal, é importante perceber que seu arcabouço teórico não é aplicado aos distintos países independentemente de suas especificidades históricas, de forma que a prática estatal neoliberal difere daquela que poderia ser depreendida da pura e simples leitura de seus teóricos (HARVEY, 2013, p. 80-81). Assim, essa prática neoliberal não pode ser compreendida sem se incorporar o imenso pragmatismo que pauta seu processo histórico. Desse modo, inclusive Estados desenvolvimentistas:

(...) compatibilizam com a neoliberalização na medida em que facilitam a competição entre empresas, corporações e entidades territoriais, aceitam as regras do livre comércio e recorrem a mercados de exportação abertos. Mas são ativamente intervencionistas na criação de novas estruturas de intervenção internacional mediante criação das infraestruturas necessárias ao clima de negócios favorável. (HARVEY, 2013, p. 82).

A partir disso, Harvey (2013, p. 89-90) procura evidenciar que a prática da teoria neoliberal acabou representando uma espécie de desculpa para que o agir estatal estivesse orientado para o atendimento das necessidades do mercado. Ou, no entendimento de Balibar (2013, p. 167), o sistema neoliberal permite combinar uma desregulamentação do mercado com frequentes intervenções estatais na sociedade.

No que se refere à aplicabilidade, a tese neoliberal foi mantida inicialmente em segundo plano tanto academia quanto no cenário político. É na década de 1970 que as ideias neoliberais, antes deslocadas diante do contexto de keynesiano, vão iniciar sua caminhada rumo à formação de um consenso. A partir do núcleo difusor de ideias da Universidade de Chicago e da injeção de uma enorme quantidade de dinheiro que fluiu de setores interessados na difusão da tese neoliberal, formaram-se inúmeras entidades que se dedicaram a difundir esse ideário (GEORGE, 1999, p. 3). Nesse ínterim, a crise econômica da década de 1970 produziu o cenário para legitimar a aplicação dessas teses.

A primeira experiência neoliberal importante deu-se com a aplicação dessa teoria no Chile, país que, durante a ditadura militar de Augusto Pinochet, implementou uma série de reformas

através de privatizações, inclusive da previdência social, facilitação dos investimentos do exterior e liberação de repatriação de lucros de empresas estrangeiras – tudo isso conduzido por um grupo de economistas formados na Universidade de Chicago com patrocínio dos EUA (HARVEY, 2013, p. 18). Essas medidas permitiram ao Chile um breve período de prosperidade econômica, que veio a ser interrompida já em 1982, com a crise latino-americana da dívida externa. A experiência neoliberal chilena, imposta por um governo ditatorial repressor dos direitos humanos, revela que a liberdade de mercado, tão valorizada pelos liberais, pode conviver a mitigação das liberdades dos cidadãos.

As experiências neoliberais seguintes, especialmente a estadunidense e a britânica, foram pautadas em uma lógica pragmática, desprezando, frequentemente, o que aqui se poderia chamar de um neoliberalismo “puro”. Além disso, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, diferentemente do Chile, não havia espaço para imposição coercitiva da teoria neoliberal, razão pela qual foi necessária a construção de um consenso político discursivo que permitisse que governos democraticamente eleitos realizassem reformas que, outrora, seriam radicalmente impopulares. Para tanto, as peculiaridades de cada país são determinantes, de forma que nenhuma trajetória nacional é igual à outra. Ilustrativamente, Harvey (2013, p. 71) explica que as experiências estadunidense e britânica possuem em comum na construção do consenso e a neutralização da força do trabalho, através do enfraquecimento de sindicatos e da luta contra a inflação, batalha que justificava (retoricamente) uma alta na taxa de juros combinada com um aumento do índice de desemprego. Aos poucos, a ideia de que as práticas neoliberais representa(va)m a única solução possível (“there is no alternative”: na famosa frase da Margareth Thatcher) para as crises econômicas passa a fazer parte do senso comum da sociedade. Desse modo, é a lógica histórica que prepondera na práxis da adoção do neoliberalismo pelos diversos Estados mundo afora. O neoliberalismo representa, então, “um fenômeno multifacetado, resultado de todo um conjunto de determinantes históricos convergentes” (DOMÉNIL, 2014, p. 17).

Uma vez aceitas suas premissas nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, o ideário neoliberal seguiu ampliando sua área de influência até culminar, em 1989, na formação do Consenso de Washington, com forte influência do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), instituições que, a essa altura, não possuíam mais influentes membros defensores do keynesianismo (HARVEY, 2013, p. 102). Assim, a teoria neoliberalista deriva das universidades, em especial da *The University of Chicago* e de outras instituições estadunidense, e o Consenso de

Washington⁴ é fruto dessas instituições internacionais vinculadas aos Estados Unidos, representando “(...) a forma efetiva que a ideologia neoliberal e globalista assumiu no nível das políticas econômicas recomendadas para os países em desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 51)

A partir daí, essas instituições passaram a propagar, de inúmeras formas, as teses neoliberais. Para obter créditos junto a essas instituições passou a ser necessário que o Estado postulante se comprometesse com algum tipo de programa de reformas fundamentado em práticas neoliberais. Dessa forma, seja pelo uso da força – como aconteceu, por exemplo, com o Iraque após a Guerra do Golfo – ou pela assinatura de acordos bi ou multilaterais com organismos internacionais, configurou-se um verdadeiro “fundamentalismo do livre mercado” (HARVEY, 2013, p. 38).

O ideário que ficou conhecido como Consenso de Washington reflete, então, as teses neoliberais que podem ser sintetizadas em seis preceitos: (i) a mundialização das finanças, do capital e do mercado; (ii) a evolução científica e tecnológica acelerada; (iii) a competitividade individual exacerbada; (iv) a liberalização dos mercados nacionais; (v) a desregulamentação da economia; e, por fim, (vi) a privatização total da economia (PETRELLA, 1997, p. 18).

Tudo isso vem fundamentando, também, uma defesa obstinada do desenvolvimento econômico, que, nos países pobres, é considerado a solução para desigualdade e pobreza, mesmo quando, anos após a aplicação desse ideário, tais objetivos continuem longe de serem alcançados (BEAUD, 1997, p. 55). Trata-se, conforme retrata Malagutti (1997, p. 216), da ascensão de um pragmatismo supostamente neutro baseado na centralidade do livre mercado, ou:

Mais precisamente; como cínicos e cépticos, eles renunciam á reflexão crítica. Já como oportunistas, eles elegem o mercado — força impessoal, objetiva e aparentemente neutra — como substituto da razão e motor da dinâmica social. (MALAGUTTI, 1997, p. 219)

Nesse sentido, Harvey (2013, p. 189) procura ressaltar que o fenômeno que denominará “Estado neoliberal” prefere, em geral, a manutenção de um bom “clima de negócios”, em detrimento de direitos, de qualidade de vida ou do bem-estar da sociedade, privilegiando, também, os interesses do sistema financeiro. A liberdade defendida pelos neoliberais revela-se como a

4 Segundo Gonçalves (2012), o Consenso de Washington origina-se de um trabalho de Williamson e representa uma crítica às experiências desenvolvimentistas latino-americanas. Bresser-Pereira (2012) distingue dois Consensos de Washington, o primeiro que promovia um ajuste macroeconômico como solução para a crise de 1980 e o segundo “predominante desde a década de 1990, busca também operar como uma estratégia de desenvolvimento baseada em uma conta de capital aberta (que Williamson explicitamente exclui do primeiro consenso de Washington) e no crescimento da poupança externa. Juntos, porém, eles formam um único consenso – o consenso dos países ricos em relação aos seus concorrentes, os países de renda média (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 51).”

submissão do homem ao mercado, e, quando o indivíduo não se submeta estará simplesmente excluído (PETRELLA, 1997, p. 20).

Essa concepção de autorregulação do mercado acaba por acarretar uma sociedade dominada pela economia capitalista, de modo que melhores condições materiais de existência e até mesmo imateriais, como a própria ideia de felicidade, ficam condicionadas à vitalidade da economia (BEAUD, 1997, p. 54). Assim, a análise das práticas neoliberais evidencia a possibilidade de intervenção ativa do Estado para o favorecimento de instituições financeiras, mesmo que essas intervenções contradigam a teoria neoliberal, que se fundamenta, como já visto, na liberdade de atuação do mercado e a conseqüente responsabilidade por eventuais ônus que essa atuação possa acarretar.

A expansão do neoliberalismo e a conseqüente ampliação da livre movimentação de capitais trouxeram um protagonismo do setor financeiro, em um processo de “financiarização” com “um estilo especulativo e predatório” (HARVEY, 2013, p. 173). O setor produtivo, que tradicionalmente dominava a economia, perdeu importância, no contexto dessa reestruturação da produção. Paralelamente, estruturou-se uma verdadeira “mercadificação” de todo tipo de bem, entregando ativos que até então eram considerados públicos para a exploração privada (como água, luz e a própria natureza), reforçando as prerrogativas de classe (HARVEY, 2013, p. 172).

Segundo Harvey (2013, p. 89), a práxis neoliberal conforma um modelo estatal com uma série de contradições específicas, entre as quais: a) a expectativa de que o Estado assuma um poder secundário e, ao mesmo tempo, seja ativo ao proporcionar um ambiente adequado para os negócios e tenha caráter competitivo no plano externo; b) o autoritarismo na promoção do livre mercado que gera uma enorme assimetria entre os poderes das corporações e dos indivíduos; c) a forte proteção ao sistema financeiro e o estímulo ao individualismo convive com ações desestabilizadoras dos agentes do mercado; d) o enaltecimento da competição convive com a realidade da formação de monopólios e oligopólios e, e) o desestímulo à solidariedade social, fruto da “‘mercadificação’ de tudo” tende a gerar uma espécie de “incoerência social” (HARVEY, 2013, p. 91).

Da mesma forma, George (1999, p. 11) sustenta que o neoliberalismo transformou inclusive a natureza da política, que deixou de fundamentar-se na relação entre governantes e governados e na divisão da riqueza produzida, para passar a dizer respeito à determinação de quem viverá, ou não, uma vez que a lógica neoliberal naturaliza a exclusão.

Bresser-Pereira, ao sintetizar sua crítica à ortodoxia convencional, como chama a prática do neoliberalismo, assim se expressa:

É a ideologia individualista que presume que todos são igualmente capazes de defender seus interesses. É, portanto, uma ideologia de direita, uma ideologia de poderosos, dos

ricos, dos mais instruídos – a alta burguesia e a alta tecnoburocracia. Seu objetivo é, deixando a mão de obra desprotegida, reduzir salários reais diretos e indiretos, tornando assim as empresas mais competitivas em um mercado internacional de países em desenvolvimento e mão de obra barata (BRESSER-PEREIRA, 2012, 52).

Encerrando aqui a análise do neoliberalismo, espero ter indicado o seu marco teórico principal, especialmente naquilo que revela a tese da centralidade do mercado como promotor do desenvolvimento, ressaltando que, mesmo em sede teórica, seus adeptos reconhecem a desigualdade social que esse sistema gera. Busquei também indicar a crítica à tese neoliberal de que, a partir das contradições que sua prática possui em relação à sua própria teoria, busca revelar as consequências negativas que essa ideologia traz para a vida em sociedade. Já efeito específico que o neoliberalismo possui no campo da cidadania será analisado adiante.

2.2. Neoliberalismo no Brasil: O ciclo de reformas constitucionais da década 1990

O objetivo desse item é investigar as raízes do neoliberalismo no Brasil, através de uma breve análise de seu percurso histórico. Será examinado, também, o ciclo de reformas constitucionais da década de 1990, procurando ressaltar de que modo a carta constitucional de 1988 foi reformada para viabilizar uma configuração estatal mais próxima da ideologia neoliberal, então dominante no mundo.

No fim da década de 1970 e no início da década de 1980, com a liberalização da economia chinesa, liderada por Deng Xiaoping, as eleições de Margareth Thatcher, em 1979, na Grã-Bretanha, e a de Ronald Reagan, nos EUA, em 1980, as transformações propugnadas pelas teses neoliberais avançam pelo mundo (HARVEY, 2013, p. 11). A partir daí, quase todos os Estados do mundo virão a adotar algumas (ou várias) práticas neoliberais. Na América Latina, em que pese a tomada do poder por Pinochet no Chile em 1973, é a partir de 1989 que o Consenso de Washington passa a ser defendido amplamente como alternativa ao desenvolvimentismo que havia permitido que grande parte da região crescesse a taxas elevadas (BRESSER-PEIREIRA, 2012, p. 50). Esse consenso envolvia:

Um grupo de políticas macroeconômicas ortodoxas e reformas institucionais orientadas para o mercado, que incluía (não originalmente, mas desde o início dos anos 1990) a mais discutível política de todas: a liberalização financeira. Propôs, também, que os países em desenvolvimento abandonassem o antiquado conceito de “nação” e aceitassem a tese globalista de acordo com a qual, na era da globalização, os Estados-nação haviam perdido autonomia e importância: mercados livres em nível mundial (inclusive mercados financeiros) cuidariam de promover o desenvolvimento econômico para todos, desde que os direitos de propriedade e os contratos fossem garantidos pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 39).

Apesar desse contexto global, em 1988, o projeto estatal consagrado na Constituição brasileira revela uma concepção protecionista de Estado, detentor de monopólios e interventor, indo ao encontro da corrente desenvolvimentista brasileira. Essa conjunção de ideias, no entanto, levou em consideração as limitações que o desenvolvimentismo conservador já havia demonstrado, de forma que as ideias progressistas que buscavam espaço durante a transição democrática pretendem proporcionar um desenvolvimento econômico cujo fundamento seria o bem-estar da sociedade brasileira (FIORI, 2001, p. 31). Assim, a década de 1980 representou um:

(...) momento de reorganização das relações políticas e econômicas de dominação, o que só é, de fato, possível através de uma transformação do próprio Estado, numa direção que pode lastrear um processo sustentado de democratização, ou o seu inverso, ou ser mais um furo d'água (FIORI, 2003, p. 176).

A Constituição brasileira de 1988 se insere no contexto das constituições dirigentes do século XX, que reconhecem a necessidade de compromissos plurais consubstanciando um projeto de expansão democrática (BERCOVICI, 2009, p. 255). Assim, o texto constitucional possui um caráter dirigente ou programático buscando transformar as estruturas sociais para o que prevê um amplo programa de políticas públicas e reconhece, como em seu artigo 3º, a existência de desigualdades e pobreza que devem ser superadas (BERCOVICI, 2009, p. 273).

Para o alcance dos objetivos elencados no artigo 3º, foi desenhado pelo texto constitucional sistema de proteção social sob a ótica de caráter universal, elegendo como objetivo da ordem econômica e da ordem social a promoção da justiça social (artigo 170 e 193). Como instrumento de política econômica, a Constituição prevê, no artigo 170, I, a soberania econômica nacional, valor fundamental para garantir a independência de decisões políticas e econômicas frente a pressões internas e externas garantindo que o Estado possa exercer seu papel na consecução do desenvolvimento do país (BERCOVICI, 2009, p. 275). Essa ideia de soberania econômica deve ser entendida em conjunto com o objetivo de desenvolvimento nacional, previsto no artigo 3º, II e com a concepção de mercado interno enquanto patrimônio nacional, conforme a dicção do artigo 219 da Constituição (BERCOVICI, 2009, p. 276).

Além disso, levando-se em conta um conceito de cidadania enquanto simples titularidade de direitos, a Constituição brasileira de 1988 logrou completar sua construção elencando amplos direitos políticos, sociais e civis. O sistema de seguridade social, definido no artigo 194 do texto constitucional como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, contemplou um padrão abrangente e redistributivo de proteção social (VIANNA, 2011, p. 138). A seguridade social, conforme prevista no texto constitucional, contemplava os princípios da

universalidade da cobertura e do atendimento, da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, da irredutibilidade do valor dos benefícios, da equidade na forma de participação no custeio, da diversidade da base de financiamento e do caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa.

A Constituição criou, então, fundamentação jurídica para a existência de políticas de direitos no Brasil o que se vê desde seu preâmbulo que elege como objetivo do Estado Democrático a garantia do exercício de direitos sociais e individuais (REGO; PINZANI, 2014, p. 169). O contexto da economia do país não permite, no entanto, que esse projeto se amplie. Pelo contrário, a crise econômica, que incluía alto índice de inflação e desemprego, além da dificuldade de obtenção de financiamento externo, vai acabar por confirmar a previsão de Fiori, quando ao tentar compreender a década de 1980, afirma que:

O próprio fato de que, nessa conjuntura, a luta pela desestatização apareça associada a uma defesa das virtudes democráticas por parte da classe dominante para sinalizar um novo patamar histórico; ou, segundo nossa hipótese, o fim de um longo ciclo político-econômico baseado nas regras de valorização do capital – postas e repostas politicamente desde o início do século. Hoje, para expandir-se, o capital necessita rever tais regras, refazendo os compromissos que lhe proporcionavam sustentação. Talvez, nesse movimento, venha a ser implodido o próprio Estado desenvolvimentista (FIORI, 2003, p. 183).

Já não havendo espaço para os setores conservadores recorrerem aos militares como árbitros do conflito, procedimento que se repetiu inúmeras vezes durante a história brasileira, a inserção do paradigma neoliberal no país parece oferecer uma solução, apoiado em um contexto de globalização e liquidez internacional. A partir daí, as críticas liberais vão orientar o desmonte do Estado desenvolvimentista, incluindo boa parte da infraestrutura já construída (FIORI, 2001, p. 32).

O caminho neoliberal não foi trilhado, no entanto, somente devido a algum tipo de pressão das potências mundiais, mas também pelas necessidades concretas das elites políticas e econômicas afinal a década de 1990 que presenciou uma imensa transferência de riqueza para o setor privado, atendendo a diversas frações de suas oligarquias (FIORI, 2001, p. 60). Além da influência por parte do capitalismo financeiro internacional, um segmento poderoso da burguesia brasileira beneficiou-se das políticas de juros altos, da liberdade de circulação de capitais, que viabilizou alianças entre empresas nacionais e internacionais, das privatizações, enfim, de tudo aquilo que caracterizou a política brasileira a partir do governo Collor (BOITO JR., 2012, p. 77).

Boito Jr. (2012, p. 78) explica ainda que a adesão da burguesia brasileira à ideologia neoliberal não foi, inicialmente, total, de forma que alguns setores, que só aderiram à candidatura de Collor tardiamente, como forma de evitar a vitória de Lula, abandonaram o então presidente Collor

quando a crise política emergiu, fragilizando seu apoio e viabilizando o *impeachment*. É essa hesitação quanto à política neoliberal que explica, segundo ao autor, que entidades burguesas como a Fiesp tenham apoiado a campanha “Fora Collor”.

Desse modo, o influxo neoliberal vai ser percebido já na primeira eleição após a democratização, com a vitória do candidato Collor de Melo. No Brasil contemporâneo a inserção dessa ideologia é marcada pela publicação do livro “Livre para crescer: proposta para um Brasil moderno”, da Fiesp, no qual se defende que a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento do país deve ser pautada pelo investimento em infraestrutura, deixando as demais atividades a cargo do mercado (CARCANHOLO, 1997, p. 212).

Essa onda de reformas constitucionais que se deu no Brasil durante a década de 1990 representa o arcabouço jurídico para a inserção do país na lógica do neoliberalismo, que já então se tornava hegemônica mundo afora. Ainda no primeiro governo do período democrático, com o então presidente Collor, o país assina um acordo sobre dívida externa com o FMI que incluía o compromisso de adesão a essa lógica. Essa inserção deu-se de forma ainda mais ostensiva durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, nos anos entre 1995 e 2002, e, suspostamente, foi superada pela ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores, cuja atuação governamental vem sendo descrita como neodesenvolvimentista por diversos teóricos como Luis Carlos Bresser e Daniela Theuer (2012, p. 826), Armando Boito Jr. (2012, p. 70), Reinaldo Gonçalves (2012a, p. 2) e Rodrigo Castelo (2012, p. 126). Paralelamente a essa transformação estatal, percebe-se uma série de reformas constitucionais e legais que mitigam os direitos sociais concedidos no texto original da carta constitucional ou restringem sua ampliação.

Como já dito, no ano de 1994, o país assina um acordo de perdão de parte da dívida externa com o FMI, que incluía a adesão brasileira às reformas institucionais exigidas pelo ideário neoliberal (HARVEY, 2013, p. 85). Esse é também o ano de lançamento do plano Real, cuja viabilidade foi garantida pela assinatura desse acordo com o FMI, o qual representou uma tentativa de controle da inflação e cujo sucesso justificou, em grande parte, a eleição para presidente de Fernando Henrique Cardoso. Desse modo, o modelo neoliberal avança no país através da estratégia, já comentada no item anterior, pela qual a obtenção de créditos junto a instituições comprometidas com a propagação do neoliberalismo incluía como condições que o Estado postulante empreendesse reformas típicas dessa ideologia.

Nesse contexto, em 1995, o governo recém-eleito, ainda em seu primeiro ano de mandato, já acena com um programa de reformas – através da edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estado (BRASIL, 1995) – em que se delineou uma transformação estatal que, desde o início, ia ao encontro do ideário neoliberal. Também em 1995, através da Emenda Constitucional número 5, que

logo foi seguida por outras emendas, inicia-se uma série de transformações do Estado brasileiro, especialmente no que tange à Administração Pública e aos monopólios estatais. Essas transformações, que não contaram com nenhum tipo de participação popular expressa, representaram mais um elemento de inserção do país em um projeto neoliberal global que privilegia a livre competição no mercado.

Ainda em seu primeiro ano de mandato, o presidente Fernando Henrique Cardoso acena com um programa de reformas. Com a edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estado (BRASIL, 1995) delineou-se uma transformação estatal que, desde o início, ia ao encontro do ideário neoliberal. Tratando-se de um documento cujo núcleo central é a reforma da administração estatal, sua ideologia poderá ser percebida ao longo de toda a série de reformas constitucionais da década e sua fundamentação demonstra claramente sua vinculação com essas teses:

Em termos de propriedade, dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis - o que não é mais o caso no Brasil - ou então quando existe um monopólio natural. Mesmo neste caso, entretanto, a gestão privada tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de regulação. (BRASIL, 1995a, p. 44)

Esse documento procura demonstrar que a reforma estatal é tema inadiável, posto que é preciso superar o “retrocesso burocrático sem precedentes” (BRASIL, 1995, p. 21) que foi realizado pela Constituição de 1988. Segundo Bresser-Pereira (1996, p. 269) a reforma do Estado tornou-se tema central em todo o mundo nos anos 1990, no âmbito do processo de globalização, que implica na redução da capacidade estatal de formular políticas públicas. A reforma do Estado é vista então como de:

(...) importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. (BRASIL, 1995a, p. 10).

São essas as bases ideológicas que vão fundamentar todo um ciclo de reformas constitucionais que terminam por representar o fundamento jurídico necessário para implantação das teses neoliberais no país. Ou seja, para modernizar o Estado brasileiro era preciso, segundo o discurso então vigente, que o Estado abandonasse seu perfil monopolista e protecionista que se configurou a duras penas durante a Assembleia Nacional Constituinte.

Para o que interessa este estudo – a legitimação jurídica das práticas neoliberais - as primeiras emendas relevantes desse ciclo de reformas são as Emendas Constitucionais números 5, 6, 7, 8 e 9 que mitigaram os monopólios estatais e as tendências nacionalistas da Constituição. A exposição de motivos da Emenda nº 9, por exemplo, evidencia o caráter neoliberal da reforma

empreendida, especialmente no que se refere ao discurso da existência de entraves ao crescimento econômico e a necessidade de inserir o país dentro da lógica do mercado global, conforme se pode visualizar no fragmento abaixo:

Em obediência à orientação de Vossa Excelência no sentido de expugar do texto constitucional os elementos que se afiguram **limitadores do desenvolvimento econômico e restritivos às alterações da política governamental**, pretende-se conferir à legislação ordinária a possibilidade de conformar a indústria de petróleo ao modelo energético requerido pelo estágio de desenvolvimento do país.

(...)

4. Julgamos, Senhor Presidente, que a alteração composta irá ao encontro do **projeto de desenvolvimento econômico e social** propugnado por Vossa Excelência, manifestando-se compatível com a construção de uma economia mais aberta, dinâmica e competitiva. (BRASIL, 1995b, p. 3247, grifei)

A Emenda Constitucional número 5 flexibilizou o monopólio de gás canalizado. A partir dela ficou permitida a concessão da exploração desses serviços, eliminando a obrigação de outorgá-los a empresas estatais que era prevista no texto original da Constituição. O objetivo era, conforme sua exposição de motivos, aumentar a capacidade de investimento e promover um aumento de oferta para atender as necessidades da população (BRASIL, 1995d, p. 3244).

Já a Emenda Constitucional número 6 teve por objetivo suprimir da legislação a distinção entre “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional”, eliminando as preferências que essa diferenciação criou e, portanto, privilegiando a regulação pelo mercado e a livre concorrência, como é tão caro aos neoliberais. Segundo Bercovici (2009, p. 257), essa distinção, que se relacionava com a própria ideia de superação do subdesenvolvimento, implicou em restrição ao princípio da soberania econômica nacional. Nessa emenda também se vislumbra, desde sua exposição de motivos, as várias facetas da ideologia neoliberal, da mesma forma que nas emendas anteriormente analisadas, como ilustra o trecho abaixo:

3. A discriminação ao capital estrangeiro perdeu o sentido no contexto de eliminação de reservas de mercado, maior interrelação entre as economias e necessidades de **atrair capitais estrangeiros** para complementar a poupança interna. (...)

7. Julgamos, Senhor Presidente, que as alterações propostas irão ao encontro do projeto de desenvolvimento econômico e social propugnado por Vossa Excelência, manifestando-se compatível com a construção de uma **economia mais moderna, dinâmica e competitiva**. (BRASIL, 1995c, p. 3246, grifo nosso).

A Emenda Constitucional 7, ao tratar do setor de transportes, retirou a obrigatoriedade de serem brasileiros os armadores, proprietários e comandantes, excluindo também a preferência de que, pelo menos, dois terços de tripulantes de embarcações nacionais fossem brasileiros. Essa alteração possibilitou também que o transporte de cabotagem e navegação interior fossem feitos por embarcações estrangeiras. Na exposição de motivos, essa mudança do texto constitucional foi justificada a partir da alegada necessidade de promover uma economia mais aberta e, também, da

suposta inadequação de regular essa temática por normal constitucional, razão pela qual sua regulamentação deveria ser realizada por lei (BRASIL, 1995e, p. 3248).

Os serviços de telecomunicações tiveram sua disciplina modificada pela Emenda Constitucional 8 que passou a permitir que seus serviços fossem explorados mediante concessão, permissão e autorização. Assim, não havia mais necessidade que a União operasse esses serviços diretamente, tampouco que as empresas que concessionárias estivessem sob controle estatal. Essa mudança constitucional fundamentou-se na importância de assegurar ao cidadão o direito à comunicação o que requereria maior investimento (BRASIL, 1995f, p. 3243).

A Emenda n.º 9 ao flexibilizar o monopólio estatal do Petróleo introduziu a possibilidade de concessão da exploração do setor petrolífero por empresas nacionais ou estrangeiras, o que foi regulamentado pela Lei 9.478 de 1997.⁵ Essa mudança constitucional atingiu diretamente o princípio da soberania econômica nacional, afinal, o petróleo é um recurso escasso e estratégico, cuja exploração representa um importante instrumento de política econômica nacional (BERCOVICI, 2009, p. 279).

As Emendas n.ºs 5, 6, 7, 8 e 9 foram encaminhadas ao Congresso Nacional no mesmo dia – 20 de fevereiro de 1995 – ou seja, após menos de dois meses de posse do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Suas tramitações, conforme registro do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal⁶, não contaram com quaisquer dos mecanismos formais de participação popular previstos na Constituição. O resultado dessas emendas foi a supressão do texto constitucional do conceito de empresa brasileira de capital nacional e a flexibilização do monopólio da União quanto aos recursos minerais. Em menos de um ano, tais Emendas já haviam percorrido todo o trajeto legislativo, alcançando sua promulgação.

Essas reformas se conciliavam com a ideia neoliberal segundo a qual o Estado não deve possuir monopólios (FRIEDMAN, 2004, p. 47). A reforma do Estado então empreendida buscou delimitar à área de atuação estatal, restringindo-a a regulação da área econômica, o que impõe “programas de privatização, terceirização e publicização. (este último processo implicando na

5 Essa mesma lei foi alterada em 2010, pela lei 12.351, passando também a contemplar a possibilidade do uso do sistema de partilha.

6 Para a tramitação da Emenda Constitucional número 5 acesse: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/1995/5/ec5.html>. Para tramitação da Emenda Constitucional número 6 acesse: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/1995/6/ec6.html> (acesso em 29/12/2014). Para a tramitação da emenda constitucional número 7 acesse: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPec&pagina=principal>. Para tramitação da emenda constitucional número 8 acesse: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPec&pagina=principal>. Para a tramitação da emenda constitucional número 9 acesse: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/1995/9/ec9.html> (acesso em 29/12/2014).

transferência para o setor público não-estatal de serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta)” (BRESSER, 1997, p. 17).

Assim, reformada a ordem econômica até então assegurada pela Constituição, atenuando sobremaneira a lógica do Estado monopolista consagrada pela Assembleia Constituinte, para privilegiar a liberdade do mercado, usando o discurso da modernidade, as reformas se voltam para outras questões também caras à ideologia neoliberal. Paralelamente, através da privatização de bancos estaduais, com a consolidação da autoridade monetária do Banco Central e com a veiculação da Lei de Responsabilidade Fiscal, já no ano 2000, realizou-se uma verdadeira reestruturação das finanças públicas, culminando na supremacia da estabilização monetária (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 70).

A partir daí, a realização dos objetivos da ordem econômica e social da Constituição fica limitada a existência de sobras orçamentárias. Assim, se configurou o fenômeno da “constituição dirigente invertida” (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 73), a partir do qual o caráter programático da Constituição volta-se para a garantia da implementação das políticas fiscais neoliberais, dessa forma:

Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 73).

A próxima reforma empreendida então será a da Administração Pública, que, com o intuito de adequar à Administração Pública à lógica da eficiência empresarial, será veiculada pela Emenda Constitucional de número 19, promulgada em 1998. Essa Emenda, que se originou da PEC 173/1995, ficou conhecida como reforma administrativa e objetivou transformar as estratégias de gestão e controle da máquina burocrática, alterando a política remuneratória dos servidores públicos, extinguindo o regime jurídico único, consagrando a eficiência como princípio da Administração Pública, além de passar a exigir a realização de avaliações periódicas dos servidores públicos. Essas inovações são típicas da exigência de um corpo burocrático especializado e impessoal almejado pela ideologia neoliberal.

Percebe-se que a finalidade da Emenda foi transformar a Administração Pública brasileira em uma “administração gerencial”⁷, ou seja, representou a ideia, típica do neoliberalismo, da

⁷ A ideia de administração pública gerencial ou “nova administração” se relaciona com as seguintes ideias: a) identificação entre cidadão e cliente para o qual a orientação a ação estatal deve se voltar b) ênfase no controle de resultados por meio de contratos de gestão c) fortalecimento da autonomia burocrática, valorizando o trabalho técnico d) separação entre as agências formuladoras de políticas públicas e as unidades que executam essas políticas, que devem ser descentralizadas, d) distinção das unidades descentralizadas entre agências executivas (que realizam

transposição da lógica empresarial para a esfera pública, apoiando-se em dois polos básicos: a diminuição dos custos, através, por exemplo, da exigência da edição de uma lei complementar que limitasse a despesa com o pessoal da Administração Pública, contida na nova redação do artigo 169, e o aumento da eficiência, preocupação perceptível em toda nova estrutura atinente ao serviço e aos servidores públicos.

É nesse sentido que a exposição de motivos dessa Emenda ressalta que o texto original da Constituição Federal de 1988 consagrou “uma concepção de administração pública hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários” (BRASIL, 1995g, p. 18.852), de forma que a mudança constitucional abriria espaço para esse novo administrador público, supostamente muito mais eficiente, para o qual os controles legais representariam um entrave a ser afastado.

Realizadas as principais reformas atinentes diretamente à forma do Estado, o afã reformador volta-se para os direitos sociais, o que terá, como será visto adiante, influência no exercício da cidadania, até pela concepção “estadocêntrica”⁸ que marca sua construção no Brasil. O foco dessa Emenda é a mitigação do direito à aposentadoria, que havia recebido ampla proteção no texto constitucional original, o qual “instituiu um conceito avançado de seguridade social, de modo a obrigar o Estado brasileiro e suas instituições a se adequarem ante ao novo instituído” (COSTA, 2009, p. 60).

Nessa reforma, veiculada pela Emenda Constitucional n.º. 20, observa-se o objetivo de redução de custos, que permeia toda a reforma do aparelho Estado, ao garantir que o trabalhador permanecesse mais tempo na ativa, de modo a economizar verbas da previdência social. Essa Emenda, em conjunto com a anterior, revela um novo desenho da Administração Pública, sendo que nessa última observa-se a desconstrução do direito à aposentadoria com a justificativa de ajuste das contas públicas condição necessária para a promoção do equilíbrio fiscal, indo mais uma vez ao encontro do ideário neoliberal. De modo geral, essa Emenda trouxe as seguintes mudanças:

atividades exclusivas do Estado) e unidades que realizam atividades sociais e científicas que devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e) controle de unidades descentralizadas através de controle social direto, contratos de gestão com indicadores de desempenho, da formação de “quase-mercado” onde exista competição administração, e da terceirização de atividades auxiliares que possam ser licitadas a partir da lógica da competição de mercado (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 42).

8 A perspectiva “estadocêntrica” da cidadania representa sua “transferência para a normatividade dos direitos e da Constituição” (BELLO, 2013, p. 139). No mesmo sentido, Demo afirma que o Estado é um instrumento do qual a cidadania pode fazer uso, mas “disso não se segue que o Estado seja a razão de ser da cidadania (DEMO, 2005b, p. 459)”.

a) para os segurados servidores públicos, pertencentes aos regimes próprios, 60 anos (homem) e 55 anos (mulher), desde que contem com 35 e 30 anos, respectivamente, de contribuição, mais a exigência de dez anos de serviço público e cinco anos no cargo em que o(a) segurado(a) pretende aposentar-se; b) para os segurados do RGPS, embora tenha havido a discussão do chamado “ponto e vírgula”, restou o requisito da idade de 65 e 60 anos, para homens e mulheres, respectivamente, sendo que podem solicitar os seus benefícios da aposentadoria por tempo de contribuição se tiverem 35 e 30 anos, respectivamente, de contribuição. (COSTA, 2009, p.62).

Além disso, essa Emenda, ao extinguir o detalhamento do cálculo da aposentadoria previsto no texto original da constituição abriu espaço para que o assunto fosse regulamentado em lei. Dessa forma, com o advento da Lei nº 9.876/99, institui-se o cálculo do fator previdenciário, cuja análise aprofundada foge aos fins desse trabalho, mas que reduz significativamente o valor a ser recebido pelo trabalhador a título de aposentadoria. A reforma da previdência social reforça a tese de Maria Lúcia Werneck Vianna (2011, p. 152) segundo a qual o regime de seguridade social brasileiro vem sofrendo uma “americanização perversa” que se revela pelo desvirtuamento da universalidade adotada pelo texto constitucional em uma seletividade na prática. Para a autora, essa seletividade não assumida impõe uma perversidade na medida em que há uma ausência de regras para o funcionamento do mercado que passa a assumir o papel estatal em nichos tipicamente estatais, como a saúde, estabelecendo:

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

O exame do conjunto dessas emendas revela que foi construída uma estrutura jurídica garantidora da liberdade na área econômica, central da doutrina neoliberal, como visto no item anterior, além de atender a anteder a outros eixos neoliberais: ausência ou “flexibilização” de monopólios, extinção do conceito, e, portanto, de proteção à empresa nacional, Administração Pública norteadas por princípios gerenciais e, por fim, início de esvaziamento de direitos sociais, caminho aberto pela reforma da Previdência Social. Essa inserção na lógica liberal, que no âmbito econômico foi acompanhada da estabilização da moeda e da inflação, não foi garantida sem uma substancial elevação da dívida interna e do desemprego (SAMPAIO, 1997, p. 188). O resultado disso foi um Estado fraco, com pouca possibilidade de ação estratégica, de forma que, a tentativa de reforma progressista consubstanciada no texto original da Constituição de 1988:

(...) foi derrotada e rapidamente destruída pelas mesmas forças de centro-direita que haviam sustentado o desenvolvimentismo conservador dos militares. Em muito pouco tempo, já no processo constituinte, ocorreu a reaglutinação das forças recém-derrotadas pelo movimento democrático. Mas elas só puderam vetar o pacto social e federativo da “Constituição Cidadã” mais tarde, quando encontraram apoio, legitimidade e liderança intelectual num

segmento expressivo da antiga “frente democrática”, que abandonou o projeto de reformas progressistas e aderiu, de forma preguiçosa, à crítica neoliberal de uma abstração: “o desenvolvimentismo” em geral (FIORI, 2001, p. 31-32).

Durante a década de 1990, a estabilização econômica obtida pelo Plano Real, o acordo assinado com o FMI e com o Banco Mundial que garantiram o financiamento necessário para o sucesso do plano, e a liberalização obtida pela reforma do Estado permitiram o retorno do país ao mercado internacional de capitais, resultando na integração nacional ao capitalismo neoliberal (FIORI, 2001, p. 154). Ao contrário do que prometiam, no entanto, as ideias neoliberais não proporcionaram um crescimento econômico de longo prazo – o PIB brasileiro na década de 1990 cresceu em média 1,7% ao ano, um resultado ainda menor que o da década de 1980, a chamada “década perdida”, que assistiu um crescimento médio do PIB de 2,9% ao ano⁹. Ocorreu um processo de desindustrialização que influiu na elevação do desemprego e na mitigação da capacidade de organização e pressão política dos sindicatos. Houve ainda a “flexibilização” de direitos trabalhistas para a redução dos custos com o trabalho (COSTA, 2013, p. 45). Além disso, países que recusaram o consenso neoliberal, casos de China, Índia e Indonésia, por exemplo, mantiveram taxas superiores de crescimento anual (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 40).

A constatação da limitação das ideias neoliberais gerou, na esfera política, um novo ciclo de mudanças, não só no Brasil, mas na maior parte da América Latina, especialmente nos seguintes países: Chile, Venezuela, Argentina, Bolívia e Equador. É assim que, no Brasil, após a (re)construção de um Estado devidamente fundado nas ideias liberais e em face do aprofundamento dos problemas econômicos nacionais, assiste-se ao crescimento da popularidade do Partido dos Trabalhadores, que defende, ao menos em teoria, uma nova forma de desenvolvimento, como será analisado no próximo capítulo.

2.3. Conclusões parciais

A teoria neoliberal centra-se, então, na liberdade do mercado que é entendida como uma forma de defesa da liberdade em geral. Nesse contexto, a atuação predominante do Estado deve se pautar por ações que proporcionem o livre funcionamento do mercado. A primeira experiência de adoção dessa doutrina se deu no Chile, em 1973, no âmbito de uma ditadura militar. Ficou evidente, desde então, a possibilidade da convivência prática entre a liberdade do mercado e a restrição de

9 Conforme dados do BNDES, disponíveis em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_01.pdf. Acesso em 12/10/2015

direitos individuais. A experiência chilena resultou também em fracasso econômico, de forma que, a adoção desse ideário se dará de forma mais pragmática a partir de então (HARVEY, 2013).

Os próximos países que adotaram o neoliberalismo foram o Reino Unido (1979) e os Estados Unidos (1980). A partir daí, e como o apoio de instituições internacionais, como OMC e FMI, a onda neoliberal varreu o mundo, culminando na construção de um receituário denominado Consenso de Washington, que se baseia, como já visto em detalhes acima, na liberalização, mundialização e privatização do mercado. Desse modo:

O trambique mais esperto foi a imposição da desregulação do mercado, em nome do progresso econômico cada vez mais concentrado e da competitividade globalizada. Trata-se da manobra de fuga do controle democrático, à medida que se alega ser o mercado entidade apolítica, dotado de leis próprias não manipuláveis. Os políticos as seguem, não as fazem. Braudel (1993) mostrou inúmeras vezes que as grandes empresas não seguem regras de mercado, porque as fazem e impõem às empresas menores, assim como os países mais fortes, ao mesmo tempo que defendem o livre mercado, protegem os seus a ferro e fogo. É claro que mercado não se reduz a artimanha política, mas é feito em grande parte dela (DEMO. 2005b, p. 472).

Apesar desse quadro global, ao ser promulgado, o texto constitucional de 1988 consagrava valores contrários à doutrina neoliberal, criando um Estado protecionista, detentor de monopólios e destinado a implementar um amplo rol de direitos sociais, filiando-se a corrente das Constituições programáticas do século XX. Afinal, esse texto constitucional é fruto da mobilização cidadã que se vislumbrou a partir da década de 1980, quando inúmeros movimentos sociais pressionam pela redemocratização. Essa mobilização buscava empreender uma cidadania ampliada onde se construísse o papel de sujeitos sociais ativos, que pudessem participar da própria definição do sistema político reconhecendo ainda a existência da cidadania para além do Estado (DAGNINO, 2004, p. 103). A Constituição de 1988 representa os conflitos e disputas de então. Simboliza também os valores eleitos para a construção de um Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, o elenco de direitos constitucionalmente assegurado abre caminho para existência de importantes políticas públicas.

No entanto, direitos, ainda que positivados, não se concretizam sozinhos. A realização do direito numa dimensão coletiva só será alcançada “por meio de processos de luta, conquista, reconhecimento e efetivação” (FALBO, 2013, p. 115). Assim, conforme foi visto, uma série de transformações constitucionais que alteraram a estrutura do Estado brasileiro acabaram por comprometer a realização das transformações sociais previstas no texto constitucional.

É justamente aí que o influxo neoliberal no Brasil proporciona consequências flagrantes reestruturando o texto constitucional de modo a inverter o sentido do seu caráter programático, que passa a privilegiar o alcance das políticas fiscais em detrimento das políticas sociais (BERCOVICI;

MASSONETTO, 2006, p. 60) e ao transmutando o sentido da cidadania que passa a representar uma noção individualista se confundindo com a integração via mercado como consumidor e produtor (DAGNINO, 2005, p. 14). Em consequência:

Mesmo quando tivemos, ao longo do século XX, momentos de institucionalização mais ampla da participação política, tivemos elementos, mecanismos, meios e modos que constrangeram ou limitaram essa participação política a processos adjetivos. Costumo dizer que tivemos no Brasil um processo tardio, lento, desigual e sinuoso de socialização da política. Isso ganhou certa magnitude com a derrota da ditadura instaurada em 1964. A constituição de 1988 consagrou direitos políticos essenciais, abriu caminho para se repensar direitos civis e, sobretudo, ampliou o leque dos direitos sociais no país. Com todas as desigualdades e assimetrias, creio que se pode dizer que no pós-1988 tivemos formalmente a institucionalização da cidadania moderna no Brasil. Entretanto, se observarmos o processo de luta contra a ditadura, de crise da ditadura e de transição democrática no Brasil, teremos a clara percepção dessa capacidade das franjas mais ativas das classes dominantes de encontrar meios de excluir a massa do povo de processos decisórios. Tivemos um processo de socialização da política, mas nem de longe um processo de socialização do poder político (NETTO, 2015)¹⁰.

Essa mudança de sentido da noção de cidadania não se deu sem a influência da transformação do próprio Estado. E essa modificação ocorreu justamente pela via do Direito, utilizando-se maciçamente de reformas constitucionais que reverteram boa parte do que havia sido consagrado pela Assembleia Constituinte de 1988. Nesse contexto, como é abordado no capítulo 4 dessa pesquisa, correu a identificação da assistência social com a própria cidadania, o que representa uma corrosão em seu conteúdo, afinal “assistência social é direito radical da cidadania, mas não faz cidadania” (DEMO, 2001, p. 48). A identificação entre a assistência social e a cidadania só pode mesmo persistir no campo da resignificação do conteúdo da cidadania promovida pelo Estado neoliberal.

10 Disponível em: <https://senzalanews.wordpress.com/2015/11/10/jose-paulo-netto-a-luta-de-classes-nunca-tirou-ferias-neste-pais/>

3. OS ANOS 2000: Em busca de novos caminhos para o desenvolvimento

O presente capítulo busca compreender a estratégia de desenvolvimento que vai se consolidando a partir da chegada ao poder presidencial do Partido dos Trabalhadores. A posse do então presidente Lula, em 2003, gera uma rediscussão sobre o modo de desenvolvimento brasileiro. Diante do baixo crescimento econômico atribuído às políticas neoliberais do governo anterior, surge espaço para a releitura do desenvolvimentismo nacional. Esse modelo, que esteve presente no país sob inúmeras nuances desde 1930, vai ser o ponto de partida para intelectuais que entendem ser necessário existir tanto mercado quanto Estado fortes para que se obtenha crescimento econômico.

Assim, o capítulo se inicia com a descrição das ideias básicas que caracterizam o desenvolvimentismo para, em seguida, buscar consolidar as premissas que reúnem diversos intelectuais ao redor do reexame dessas teses, denominado neodesenvolvimentismo ou novo desenvolvimentismo. Já análise do novo desenvolvimentismo brasileiro faz perceber que suas teses possuem um parentesco muito mais próximo com o ideário neoliberal do que do desenvolvimentismo tradicional.

3.1. Breve análise do desenvolvimentismo econômico brasileiro

Ao final da década de 1990, o Brasil se viu mergulhado em estagnação, com taxa de crescimento médio para a década de apenas 1,7% ao ano, enquanto a inflação, em que pese o ajuste empreendido pelo Plano Real, fechou a década com o índice de 278% a.a.. Já a taxa de desemprego ficou em 5,7% ao a.a. – praticamente a mesma taxa da década de 1980, que foi considerada uma “década perdida”¹¹. Ante essas evidências da ineficiência das políticas neoliberais para a promoção do desenvolvimento, cria-se espaço político para mudanças institucionais, que vão se traduzir na eleição, em 2002, do líder do PT, Luís Inácio Lula da Silva, para a presidência da República. É nesse contexto que intelectuais e políticos brasileiros vão buscar alternativas para promover a retomada do crescimento econômico do país, resgatando as discussões sobre o desenvolvimento econômico dirigido pelo Estado, contemplando distribuição de renda e inclusão social.

O objetivo desse item é indicar os fundamentos teóricos do novo desenvolvimentismo através da análise das suas origens históricas. A análise empreendida será iniciada pelo

11 Segundo dados do BNDES, disponíveis em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_01.pdf Acesso em 18/10/2015.

delineamento do quadro geral do desenvolvimentismo brasileiro, ao qual essa nova escola de pensamento busca se filiar.

Ao analisar a trajetória histórica do desenvolvimento brasileiro, José Luis Fiori (2003) identifica a presença de três projetos estratégicos ao longo do século XX. O primeiro teve por cerne a política monetária ortodoxa, o equilíbrio fiscal e o padrão-ouro, originando-se ainda no Império e deixando de ser hegemônico somente após a crise econômica de 1930, sem, contudo, desaparecer completamente. O segundo projeto, que o autor denomina de “desenvolvimentismo conservador” ou “nacional-desenvolvimentismo” (FIORI, 2003, p. 11) se caracterizou como um projeto de construção de uma economia nacional apoiada na industrialização, a partir da Era Vargas. Por fim, a terceira concepção descrita pelo autor, caracterizada pela ideia de desenvolvimento econômico nacional e popular, não chegou realmente a ocupar o poder estatal, mas esteve presente em lutas e mobilizações sociais, buscando abarcar ao mesmo tempo a aceleração do desenvolvimento econômico, com a democratização e a redistribuição de terras e foi sintetizado, ao menos em parte, pelo plano trienal de Celso Furtado em 1963 (FIORI, 2003, p. 13). Cabe, então, traçar um breve quadro dessa segunda estratégia de desenvolvimento, buscando as raízes do chamado novo desenvolvimentismo. Ressalto, oportunamente, que pretendo aqui apenas delinear as linhas gerais do desenvolvimentismo, pois uma análise aprofundada de cada um de seus teóricos escapa aos objetivos desse trabalho.

Até a década de 1930, a política econômica do país caracterizou-se por um viés liberal, seguindo um padrão exportador de produtos primários, cujos fundamentos foram profundamente abalados pela crise internacional de 1929 e a série de mudanças sociais, políticas e econômicas que se seguiram (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 37). A partir da década de 1930, o esgotamento do pacto consubstanciado pela política dos governadores e a crise econômica mundial geram um impasse que foi solucionado através de uma política que propugnava pelo desenvolvimento econômico apoiado, sobretudo, no industrialismo. Sem realmente promover a superação das contradições existentes na sociedade brasileira, o Estado, a partir de então, vai se agigantar para conter em si todas essas incoerências, sem, no entanto, resolvê-las.

O quadro geral do desenvolvimentismo como pensamento econômico brasileiro envolve quatro ideias básicas: a importância da industrialização como forma de superação da pobreza e do subdesenvolvimento, o reconhecimento da importância da intervenção estatal para a promoção da industrialização, a importância do planejamento promovido pelo Estado para obter o crescimento da economia, a aceitação da participação do Estado na economia como investidor direto quando a iniciativa privada não puder fazê-lo (PEREIRA, 2011, p. 122). Esses conceitos são formados ao longo de décadas, durante as quais cada teórico desenvolvimentista dará a essas teses determinadas

nuances, fornecendo um instrumental teórico mais ou menos apurado, sem desvirtuar, no entanto, sua ideia geral.

Em sua origem, no período entre 1930-45, as ideias desenvolvimentistas se articularam basicamente em torno de dois pilares básicos (BIELSCHOWSKI, 2000). O primeiro situava-se no setor privado através da liderança de Roberto Simonsen por meio de órgãos de representação do setor industrial como a CNI e Fiesp. Já o segundo pilar, posicionado no setor público, se traduzia em uma série de agências criadas a partir do Estado Novo, como o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, cujos técnicos foram incumbidos de pensar as questões atinentes ao desenvolvimento do país.

É a partir da década de 1950 que inúmeros intelectuais latino-americanos se reúnem em torno de instituições como a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina) e o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), inaugurando a escola estruturalista e dando corpo teórico ao programa desenvolvimentista, que logra acelerar o crescimento econômico baseando-se no fortalecimento no mercado interno, na criação de infraestrutura, expansão da industrialização e do agronegócio. A CEPAL, ostentando a legitimidade da ONU, acabou fornecendo importantes análises antiliberais que foram incorporadas tanto por desenvolvimentistas da área privada quanto da área pública, de forma que sua produção teórica representa uma ferramenta de compressão das transformações econômicas da América Latina (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 78).

A tese cepalina baseou-se centralmente no conceito de “centro-periferia” que explica o modo pelo qual a divisão internacional do trabalho provoca estágios diferentes de desenvolvimento entre os países, a partir do qual foi elaborada a tese da “deterioração dos termos de troca”¹² que busca demonstrar a forma pela qual o aumento de produtividade das regiões periféricas é transferido para as regiões desenvolvidas (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 16). Formou-se então a escola estruturalista que representou uma teoria econômica de desenvolvimento, ao passo que o nacional-desenvolvimentismo significou a estratégia nacional de desenvolvimento correspondente a tal teoria (BRESSER-PREIRA, 2012, p. 33). Assim:

12 O conceito de deterioração dos termos de troca foi elaborado, no âmbito da CEPAL, pelo economista argentino Raúl Prebisch e representa um rompimento com o conceito ricardiano de vantagem comparativa, considerando que “Ao invés de os ganhos de produtividade do centro serem transferidos para a periferia, ocorria o contrário. Como os preços dos produtos primários produzidos pela periferia sofriam constante desvalorização, em contraste com os preços dos bens industrializados vendidos pelo centro, disso resultava uma crescente perda da periferia nas relações de troca com o centro. Havia uma desvantagem comparativa no intercâmbio entre os países que se especializaram em produzir alimentos e matérias-primas e aqueles voltados para a produção de bens industriais, os quais agregavam maior valor. A razão para isso é que, com o avanço do progresso técnico intensivo em capital e poupador de matérias-primas no centro, a demanda externa por produtos primários da periferia tende a ser decrescente ao longo do tempo, gerando um descompasso estrutural entre oferta e demanda que se reflete em queda sistemática dos preços.” (PEREIRA, 2011, p. 122-123).

A CEPAL, ao efetuar uma crítica à doutrina dominante do livre comércio, a partir da análise da deterioração dos termos de trocas e do desenvolvimento desigual na propagação do progresso técnico, defendia que a industrialização era o único meio que os países latino-americanos dispunham para captar os frutos do progresso técnico e elevar progressivamente o nível de vida da população. O aprofundamento da industrialização, contudo, requeria a adoção de medidas governamentais, em particular o planejamento estatal e o protecionismo, visando a substituição de importações (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 10).

Ao analisar o desenvolvimentismo nacional, Bielschowski (2000, p. 34) identifica três correntes teóricas: a primeira seria composta por intelectuais vinculados ao setor privado, possuindo precedência histórica e sendo representada, sobretudo, por Roberto Simonsen; a segunda, reunindo pensadores vinculados ao setor público, caracterizava-se por uma posição “não-nacionalista”, dando preferência às soluções privadas de caráter estrangeiro ou nacional, admitindo apenas a intervenção estatal residual, sendo seu maior expoente o economista Roberto Campos e, por fim, a terceira corrente desenvolvimentista que também abarcava teóricos do setor público, defendia a ampla presença estatal em setores estratégicos, como mineração, energia e transporte, encarando com reservas políticas de estabilização, que viam como causadoras de recessão, seu intelectual mais importante foi Celso Furtado.

Ao analisar a obra de Roberto Simonsen, Bielschowsky (2000, p. 82) destaca que a teoria desse autor ainda não possui a robustez que os teóricos desenvolvimentistas só alcançaram após o advento da CEPAL, criada no mesmo ano da morte do economista, mas já sinaliza para os elementos básicos que irão caracterizar esse projeto, especialmente no que diz respeito à importância da industrialização, prevendo, inclusive, a implantação de uma indústria de base. Além disso, Simonsen (2010), em famosa controvérsia com Eugenio Gudín, defende como imprescindível a intervenção e o planejamento estatal como caminho para se alcançar a industrialização pretendida, que seria o meio para alavancar a renda nacional. Além disso, Simonsen ressaltava a inexistência de contradição entre planejamento e democracia:

Nunca porém, dentro desse planejamento nos regimes democráticos, poder-se-á admitir o cerceamento das liberdades essenciais. A experiência vem demonstrando que os direitos políticos de um cidadão livre não são usufruídos em sua plenitude se ele não puder ter uma relativa segurança de ordem econômica. E todo o planejamento econômico, em ambiente democrático, deve ser orientado no sentido de ser alcançado um máximo de segurança econômica para o indivíduo, em consonância com o máximo de respeito às liberdades essenciais. O planejamento econômico executado na Rússia realça que é tecnicamente possível (SIMONSEN, 2010, p. 160).

Enquanto representante da ala desenvolvimentista “não-nacionalista”, Roberto Campos pregava a centralidade da industrialização para a promoção do desenvolvimento, admitindo, inclusive, a atuação direta do Estado na área de infraestrutura (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 105).

Além disso, apoiava o planejamento estatal, especialmente o seccional, e reconhecia a existência de um desequilíbrio intrínseco à estrutura econômica dos países subdesenvolvidos (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 108). Em seu estudo sobre Campos, Bielschowsky (2000, p. 104-127) explica que, em relação à questão inflacionária, a posição de Roberto Campos até 1964 só poderia ser entendida como monetarista no sentido de discordância do estruturalismo¹³. No entanto, em seu período como ministro do Planejamento (entre 1964-1967) empregou uma política considerada ortodoxa.

Seguindo a classificação de Bielschowsky (2000, p. 34) sobre as diversas correntes do desenvolvimentismo, tem-se a vertente desenvolvimentista nacionalista, cujo maior representante foi Celso Furtado. A obra de Furtado, que foi membro da CEPAL, engloba, com rigor científico, o conteúdo do nacional desenvolvimentismo, defendendo a industrialização, com forte presença estatal, o planejamento, como meio para obtenção dessa industrialização e a restrição à presença de capital estrangeiro a setores não estratégicos (BIELCHOWSKY, 2000, p. 132). Além disso, o autor destaca-se pela sua preocupação com questões distributivas, como a reforma agrária e a redistribuição de renda, ou, nas suas palavras:

O subdesenvolvimento, por conseguinte, é uma conformação estrutural produzida pela forma como se propagou o progresso tecnológico no plano internacional.

Essa visão global do processo histórico do capitalismo industrial levou-me à conclusão de que a superação do subdesenvolvimento não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político apoiado nas mobilizações de recursos sociais, que permita empreender um trabalho de reconstrução de certas estruturas. Daí me haja empenhado, desde a época em que trabalhei na CEPAL nos anos 50, em elaborar uma técnica de planejamento econômico que viabilizasse com mínimo custo social a superação do subdesenvolvimento. Essa técnica objetivava modificar estruturas bloqueadoras da dinâmica socioeconômica, tais como o latifundismo, o corporativismo, a canalização inadequada da poupança, o desperdício desta em formas abusivas de consumo e sua drenagem para o exterior. As modificações estruturais deveriam ser vistas como um processo liberador de energias criativas, e não como um trabalho de engenharia social em que tudo está previamente estabelecido. Seu objetivo estratégico seria remover os entraves à ação criativa do homem, a qual, nas condições de subdesenvolvimento, está caracterizada por anacronismos institucionais e amarras de dependência externa.

13 A ideia da escola estruturalista sobre inflação, entendida por seus teóricos como um fenômeno estrutural, representava uma diferença marcante dessa corrente, de modo que os intelectuais que discordavam dessa visão foram rotulados como monetaristas. A visão estruturalista da inflação: “Chocando-se com a visão liberal que via a inflação como um fenômeno conjuntural, basicamente decorrente do aumento da quantidade de moeda na economia (monetarismo), que provocava um excesso de demanda diante de uma oferta que não poderia ser aumentada no curto prazo (hipótese de pleno emprego de fatores), para a Cepal, a moeda era passiva. A expansão monetária era uma resposta à elevação de preços provocada por problemas estruturais dos países subdesenvolvidos (“gargalos” ou “pontos de estrangulamento”, na linguagem dos textos da Cepal). A principal causa da inflação era a rigidez da oferta de alimentos, cuja expansão era dificultada pelas condições pré-capitalistas ainda existentes no setor agrícola (concentração fundiária) e a dupla pressão exercida sobre a agricultura, seja como produtora de alimentos exigida pela rápida urbanização, seja como fornecedora de matérias-primas exigida pela expansão industrial (PEREIRA, 2011, p. 124).”

Não me escapava que o verdadeiro desenvolvimento dá-se nos homens e nas mulheres e tem importante dimensão política (FURTADO, 1992, p. 74-75).

A preocupação nacionalista de Celso Furtado se revela, também, no seu tratamento criterioso em relação à grande empresa estrangeira. Furtado (1974, p. 180) considera que as grandes empresas constituem-se em centros de decisões que podem se converter em peças de poder, influenciando inclusive decisões políticas. Leva em conta que grandes empresas são capazes de condicionar o funcionamento do mercado no qual atuam, podendo, da mesma forma, se apropriar dos ganhos de produção advindos da incorporação de novas tecnologias – tendência ainda mais provável em países periféricos nos quais a remuneração da mão de obra não está atrelada a produtividade. Além disso, o autor ressalta que empresas estrangeiras estão subordinadas à administração da matriz, cujos agentes estão influenciados pelas necessidades de seus próprios países. Desse modo, Furtado (1974, p. 192) entende que a atuação dessas empresas deve se dar a partir da obrigação da manutenção no país do resultado do progresso técnico, que deve ser disseminado na sociedade. Ainda sobre o assunto, Furtado imagina um sistema no qual as empresas estrangeiras devam ser estimuladas a nacionalizar seu capital social.

O estudo do subdesenvolvimento é outro ponto crucial na obra furtadiana. Para esse autor o subdesenvolvimento é fruto da expansão das empresas capitalistas europeias, após a revolução industrial, para economias pré-capitalistas estruturalmente arcaicas (FURTADO, 1961, p. 89). Ante isso, Furtado afirma que o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo e não uma etapa de formação de economias capitalistas modernas (FURTADO, 1961, p. 93). Já em relação ao desenvolvimento, o autor explica que a ideia segundo a qual o padrão de consumo dos países centrais pode ser expandido para os países periféricos não passa de um mito, já que a pressão que seria gerada sobre os recursos naturais não renováveis acarretaria um colapso do mundo físico (FURTADO, 1974, p. 90). A difusão dessa miragem, no entanto, possui uma função clara: legitima os sacrifícios da população dos países periféricos e da natureza (FURTADO, 1974, p. 99).

Em linhas gerais, a estratégia do “nacional-desenvolvimentismo” envolvia o estímulo à indústria nacional, com uso da substituição de importações, a promoção de poupança e o investimento estatal direto em infraestrutura e indústrias, quando os riscos e os custos inviabilizassem os investimentos privados, representando, portanto, uma estratégia conduzida pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 32-33).

As ideias que fundamentavam essas políticas envolviam, em resumo, a ideia de centro-periferia, o conceito de deterioração dos termos de troca, inflação como problema estrutural, planejamento e protecionismo estatal, o diagnóstico de tendência ao desemprego estrutural nos países subdesenvolvidos, o conceito de substituição de importações e o reconhecimento da

tendência ao desequilíbrio externo (PEREIRA, 2011, p. 123-125). Representava, então, uma ideologia que via na industrialização integral uma forma de superar o subdesenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 33). No entanto, é importante compreender que o Estado brasileiro daí decorrente não é, necessariamente, forte, como explica Fiori em:

A extensão da presença do Estado nessa estratégia de desenvolvimento criou a falsa ideia de um Estado forte ou “prussiano” que nunca existiu no Brasil. Na verdade, o que ocorreu foi o oposto: o Estado foi forte toda vez que se enfrentou com os interesses populares, mas foi sempre frágil quando teve que enfrentar e arbitrar os interesses heterogêneos do pacto em que se sustentou até a década de 80, e particularmente quando se tratava de interesses internacionais (FIORI, 2001, p, 153).

Esse modelo enfrenta sua crise na década de 1960, a aversão das elites a uma reforma democratizante e distribuidora de renda consubstanciada no já citado plano trienal de Celso Furtado acaba por tornar-se um dos componentes que culminam no golpe militar de 1964, de modo que:

Esse projeto reformista, de forte cunho popular, foi bloqueado e derrotado pela coalizão de poder conservadora que sustentou o golpe de 64 e todo o período do regime militar. A nova coalizão deu a marca autoritária e antissocial do desenvolvimentismo dos anos 60/80. Além de uma gigantesca concentração de polarização da renda, resultou dessa coalizão a forma “selvagem” como o capitalismo brasileiro viveu o seu “milagre econômico” (FIORI, 2001, p. 30).

A partir daí, inicia-se um novo ciclo do desenvolvimentismo que combina uma articulação entre essa estratégia e o autoritarismo do regime (DINIZ, 2011, p. 4). Esse pacto é apoiado por setores do empresariado, como a FIESP e a CNI, e tem seu arcabouço teórico fundamentado na Doutrina de Segurança Nacional defendida pela Escola Superior de Guerra. O auge desse modelo foi alcançado no período denominado “Milagre Econômico”, no qual o país chegou a crescer 10,1% ao ano e encontrou seu limite nas crises internacionais do petróleo (1973-1979) (DINIZ, 2011, p. 4-5).

3.2 Neodesenvolvimentismo: alternativa ou continuidade

O objetivo desse item é realizar o exame teórico do que vêm sendo chamado de “novo desenvolvimentismo”, buscando trazer à tona também as críticas que revelam as limitações e contradições dessa tese, analisando também alguns dados da economia brasileira.

No fim da década de 1980, o esgotamento da estratégia de substituição de importações, a crise da dívida externa latino-americana, a crescente hegemonia das ideias neoliberais no mundo, que incluiu, inclusive, o treinamento de intelectuais latinos em programas de especialização acadêmica nos Estados Unidos contribuíram para que as teses desenvolvimentistas caíssem em desuso, emergindo as ideias neoliberais, conforme já visto no capítulo anterior. No entanto, no fim

da década de 1990, demonstrada a incapacidade das reformas neoliberais de produzirem crescimento econômico com desenvolvimento social, as ideias desenvolvimentistas passam a ser revisitadas.

Como já indiquei na abertura desse capítulo, ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o projeto neoliberal ortodoxo deu sinais de fragilidade e esgotamento. Os indicadores econômicos mostraram sinais críticos, com déficit na balança de pagamentos e aumento da dívida pública interna. Nas eleições de 2002, assistiu-se ao aumento da popularidade do candidato da oposição, Luiz Inácio Lula da Silva, e de seu partido, o PT, culminando em sua vitória nas urnas. Segundo Castelo (2012, p. 14), as ideias dessa candidatura estavam, inicialmente, consubstanciadas no documento “Um outro Brasil é possível”, no qual se defendia a ruptura com o paradigma neoliberal.

No entanto, ainda durante as eleições, como resposta às incertezas do mercado geradas pela popularidade dessa candidatura, o Partido dos Trabalhadores edita um novo documento, intitulado “Carta ao povo brasileiro”, no qual substituiu a ideia de ruptura pela noção de “uma lúcida e criteriosa transição” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 2), reafirmando o compromisso com os princípios básicos do neoliberalismo, pelo menos no que diz respeito à área econômica: controle de inflação, domínio dos gastos públicos e respeito aos contratos – aproximando-se, portanto, do ideário do Consenso de Washington. Dessa forma, desde a primeira eleição vencida pelo Partido dos Trabalhadores já estava evidente que o novo modelo defendido não representava de nenhuma forma uma ruptura com as teses vigentes até então. Para Boito Jr. e Berringer (2013, p. 31-32), a eleição de Lula marca a formação de uma verdadeira frente neodesenvolvimentista, uma vez que, o governo passa a perseguir o desenvolvimento possível dentro do padrão capitalista contemporâneo, razão pela qual justificam o rótulo neodesenvolvimentista com que descrevem o governo do Partido dos Trabalhadores. É nesse contexto que o novo desenvolvimentismo ganha relevância.

Gonçalves (2012, p. 2) identifica duas agendas básicas para o estudo do novo desenvolvimentismo, sendo que a primeira se refere à investigação da forma pela qual o conceito vem sendo politicamente apropriado, enquanto a segunda busca evidenciar o tratamento acadêmico da temática, que busca distinguir o neodesenvolvimentismo do neoliberalismo e do nacional-desenvolvimentismo. Para o que interessa a este trabalho, inicio o estudo do tema pelo tratamento acadêmico do tema, a partir do qual se entende que:

O novo-desenvolvimentismo, conceito desenvolvido no Brasil a partir dos trabalhos de Bresser-Pereira (2006, 2007, 2009), é definido como um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento

médio buscam alcançar o nível de renda per capita dos países desenvolvidos (OREIRO, 2012, p. 29).

Os primeiros textos acerca do novo desenvolvimentismo foram de autoria de Luiz Carlos Bresser-Pereira, a partir de um artigo publicado no jornal Folha de São Paulo em 2004, no qual expôs as linhas gerais dessa tese (CASTELO, 2012; e SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2007). Acredito que essa origem seja muito simbólica, considerando que Bresser-Pereira foi ministro da Reforma do Estado, o mesmo que conduziu a reforma estatal cuja aderência ao neoliberalismo já foi investigada no capítulo anterior, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso. Foi também um dos fundadores do PSDB, partido ao qual esteve vinculado até 2011.

Essa discussão teórica acerca do novo desenvolvimentismo, iniciada a partir do texto de Bresser-Pereira, teve seguimento mais aprofundado na obra coletiva “Novo Desenvolvimentismo – um projeto nacional de equidade social” (2005), na qual a meta de redução das desigualdades sociais se soma às diretrizes macroeconômicas já apontadas pelo primeiro autor (CASTELO, 2011). Dessa forma, Castelo anota que: “O novo desenvolvimentismo brasileiro emergiu, portanto, do seio da intelectualidade Tucana que implementou o neoliberalismo no país” (2012, p. 624).

Segundo análise desse último autor, o novo desenvolvimentismo pode ser dividido em três correntes principais. A primeira, focada nas diretrizes macroeconômicas, centra-se no mercado como mecanismo de produção de riqueza e prega a atuação reguladora do Estado, como se pode ver nos trabalhos de Bresser-Pereira. A segunda corrente, a qual Castelo (2012) denomina de “pós-keynesiana”, credita ao Estado o papel de redutor de incertezas do mercado, sendo um promotor do crescimento econômico. Por fim, a terceira vertente concentra-se na ampliação do mercado interno através do consumo de massa (CASTELO, 2012, p. 629). Devido ao caráter complementar dessas ideias, e por não haver uma distinção fundamental entre elas, para efeitos desta dissertação, apresentarei as ideias sem me ater especificamente a essa classificação, de modo que a descrição dessa classificação fica aqui consignada apenas com a finalidade de traçar um quadro geral do novo desenvolvimentismo.

De acordo com João Sicsú, Luiz Fernando Paula e Renaut Michel (2007), o novo desenvolvimentismo possui sua origem teórica no keynesianismo contemporâneo e no ideário cepalino neoestruturalista, buscando delinear uma complementaridade entre mercado e Estado, e procurando conceber uma via alternativa para projeto neoliberal que não acarrete em uma economia centralizada, tendo em vista que entende que não pode existir mercado forte sem Estado forte. Essa nova agenda caracteriza-se pela tentativa de aliança entre o crescimento econômico e a inclusão social, sendo entendida como:

(...) nova modalidade de política social, centrada, por um lado, na implementação de medidas redistributivas voltadas para a inclusão de amplos setores populacionais ao consumo de políticas sociais, consubstanciando o que chamo aqui de inclusão social via consumo de massa, e por outro, conformando um modelo de política social como fator de crescimento econômico. Essa plataforma da política social neodesenvolvimentista, funda um novo Estado, intitulado aqui de Estado mediador consumidor, visto que passa a ser um grande consumidor dos bens e serviços sociais mercantilizados. (PFEIFER, 2014, p.2)

A premissa básica da tese neodesenvolvimentista é a construção de um modelo econômico que lograria combinar desenvolvimento econômico com redistribuição de renda, conciliando-o com o desenvolvimento social. Considera que o aumento dos gastos sociais governamentais é uma consequência da própria democracia, fruto de uma demanda do próprio eleitorado (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 822). A partir da leitura de Bresser-Pereira (2012), pode-se perceber que o neodesenvolvimentismo, de modo geral, não nega a intervenção estatal, mas a restringe a coordenação da esfera econômica, fornecendo as condições para a reprodução do capital e infraestruturas em geral. Dessa forma, o Estado de perfil neodesenvolvimentista é diferente do Estado pretendido pelo desenvolvimentismo, dado que, nesse último, a atuação estatal precisa contemplar também investimentos diretos e estimular a obtenção de poupança forçada (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Segundo Bresser-Pereira (2012, p. 43), trata-se de um conjunto de ideias que representam um terceiro discurso entre o neoliberalismo e o desenvolvimentismo. Para esse autor, o neodesenvolvimentismo representa uma verdadeira reação à ortodoxia convencional, sendo esta última uma tentativa de neutralizar a ameaça competitiva que determinados países passaram a representar em relação aos países desenvolvidos. Possui semelhanças com o desenvolvimentismo, mas não se confunde com ele, posto que os Estados neodesenvolvimentistas se encontram em situação de desenvolvimento diferente, contando com indústrias e possuindo rendas medianas, podendo, portanto, prescindir do protecionismo estatal. Além disso, por inspirarem-se no desenvolvimento dos países asiáticos, as práticas neodesenvolvimentistas não se restringem ao fortalecimento do mercado interno, mas contemplam também o estímulo às exportações.

Em que pese as ideias neodesenvolvimentistas estarem sendo desenvolvidas há anos, em maio de 2010, um grupo de economistas, entre os quais Luiz Carlos Pereira-Bresser (FGV), Luiz Gonzaga Belluzzo (Unicamp), Marcio Pochman (IPEA) e Adam Przeworski (NYC), se reuniu em razão do projeto “Crescimento e Estabilidade Financeira e o Novo Desenvolvimentismo”,

financiado pela fundação Ford, e elaborou um documento denominado “Dez teses sobre o novo desenvolvimentismo”¹⁴.

A primeira tese descreve o desenvolvimento econômico como um processo estrutural, cujo objetivo primordial é promover o pleno emprego enquanto articula a contínua transferência de trabalhadores para setores econômicos que pagam melhores salários. Essa tese aproxima-se da escola estruturalista original, a qual entendia que a transferência de trabalhadores para setores de maior valor agregado era a justificativa para a industrialização (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

A segunda tese diz respeito ao papel estratégico que o Estado possui na promoção do desenvolvimento, ainda que reconheça que o mercado é o seu lugar privilegiado, de forma que a atuação estatal deve primar pela elaboração de estruturas e instituições que sejam capazes de gerar altas taxas de desenvolvimento. No âmbito neodesenvolvimentista é preciso, então, fortalecer mercado e Estado para possibilitar o crescimento sustentado e com taxas elevadas, visto que só assim seria possível reduzir o problema da desigualdade (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 509). Para tanto, a gestão estatal deve ser capaz de adotar comportamento similar à gestão empresarial, incluindo a necessidade de descentralização, de modo que:

Tal reforma requer não somente uma maior profissionalização da gestão pública como também certo grau de descentralização do Estado, com a transferência de serviços sociais e científicos a organizações de serviços públicas, semi ou não-estatais (SICSÚ; PAULA; e MICHEL, 2007, p. 8).

Já a terceira tese revela a necessidade de uma “estratégia nacional de desenvolvimento” que possibilite o aproveitamento de oportunidades globais e assegure a estabilidade financeira. Essa estratégia possibilitaria a existência de um Estado forte que estimularia o desenvolvimento de um mercado sólido (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 514).

A quarta tese refere-se ao reconhecimento de que a criação de demanda representa o maior desafio para o desenvolvimento, tanto porque a oferta não é capaz de criar demanda, em conformidade com a formulação keynesiana, como porque, nos países em desenvolvimento, o valor dos salários tende a crescer abaixo do nível de produtividade, além de existir uma tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio. Como estratégia de crescimento, o neodesenvolvimentismo retoma a ideia de nação enquanto agente definidor do desenvolvimento, ao mesmo tempo em que

14 Disponível em http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/theses_portuguese.asp. Acesso em 13/10/2015.

promove reformas que fortalecem o Estado e regulam o mercado, formulando uma estratégia de desenvolvimento que leva em conta a necessidade de redistribuição de riqueza, afinal:

Assim, há uma tendência à concentração de renda que precisa ser controlada pela política econômica – sobretudo por uma política de salários mínimos e um amplo programa de gastos sociais em educação, assistência à saúde, assistência social e seguridade social -, não apenas por razões distributivas, mas também porque a desigualdade é uma fonte de instabilidade política que pode vir a ser um grande obstáculo ao crescimento (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 60).

A próxima tese revela que a tendência de crescimento de salários abaixo da produtividade, citada anteriormente, deve-se à abundância de mão de obra nesses países, razão pela qual o novo desenvolvimentismo entende como necessários programas de redistribuição de renda e a determinação de um salário mínimo razoável. Além disso, é preciso obter alguma estabilidade na redistribuição de renda para garantir que o ritmo de consumo cresça proporcionalmente ao PIB, assegurando o desenvolvimento no âmbito do mercado interno (OREIRO, 2012, p. 29). Dessa forma:

O Estado deve ademais, possuir um sistema tributário progressivo, para reduzir as desigualdades de renda e de riqueza que são exageradas. As desigualdades menores devem permanecer. Afinal, os indivíduos e as empresas tem capacidades diferenciadas (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 9)

A tese seguinte descreve a sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio fruto da dependência da poupança externa e a “doença holandesa”¹⁵, concluindo que essa sobrevalorização acarreta oportunidades de exportação cronicamente escassas. Segundo Bresser-Pereira e Gala, as causas dessa sobrevalorização são estruturais de acordo com as crises da balança de pagamentos, de modo que:

Não havendo qualquer política de administração da taxa de câmbio que neutralize essa tendência, o ciclo começará por uma crise que depreciará de forma abrupta e violenta a taxa de câmbio. Esta, que, quando se iniciou o ciclo, estava abaixo do “equilíbrio corrente” (que equilibra intertemporalmente a conta corrente do país), deprecia-se violentamente, para, em seguida, passar a se apreciar puxada por dois fatores estruturais: primeiro, a doença holandesa a leva até o nível de equilíbrio corrente, e, em seguida, os fluxos de capitais atraídos pelas taxas de lucro e de juros, que tendem a ser mais elevadas, continuam a apreciá-la levando ao déficit em conta corrente. Esta atração estrutural, somada a políticas equivocadas que não são estruturais, mas são recorrentes, continuarão a apreciar a taxa de

15 A doença holandesa é “a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio de um país causada por rendas ricardianas que o país obtém ao explorar recursos abundantes e baratos, cuja produção comercial é compatível com uma taxa de câmbio de equilíbrio corrente claramente mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial — a taxa que viabiliza os demais setores econômicos produtores de bens comercializáveis que utilizam tecnologia no estado da arte mundial. Definida nestes termos, a doença holandesa é uma falha de mercado que, ao inviabilizar setores econômicos de bens comercializáveis eficientes e tecnologicamente sofisticados, impede a mudança estrutural — a diversificação industrial do país — que caracteriza o desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p. 671)”.

câmbio até que nova crise de balanço de pagamentos interrompa o processo (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p. 670).

A sétima tese contempla o diagnóstico segundo o qual a “doença holandesa” remete a uma permanente sobrevalorização da moeda doméstica ocasionada pelas rendas ricardianas oriundas da exportação de *commodities*. Para neutralizar esse fenômeno, que prejudica o desenvolvimento da industrialização, Bresser-Pereira e Gala (2010, p. 20) defendem a criação de uma taxa sobre as exportações de *commodities* que desloque a taxa de câmbio para um valor que permita a competitividade dos produtos industrializados, o que o autor denomina “taxa de câmbio de equilíbrio industrial”.

A oitava tese dispõe que o crescimento econômico deve ser financiado, sobretudo com poupança doméstica, evitando a fragilidade financeira ocasionada pela dependência de mercados financeiros. Afinal, o uso de poupança externa acarreta a “sobreapreciação da taxa de câmbio e a substituição da poupança externa pela interna” (BRESSER, 2010, p. 674).

A nona tese determina como necessária uma relação estável e de longo prazo entre dívida pública e PIB e uma taxa de câmbio que neutralize a “doença holandesa”. Desse modo, o projeto desenvolvimentista deve buscar reduzir a dependência externa e manter uma taxa de câmbio competitiva (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 517). A manutenção da taxa de câmbio competitiva, combinada com baixo déficit público é necessária para viabilizar a estratégia “export-led”, diretriz pela qual a exportação de produtos manufaturados resulta no aumento do ritmo de acumulação de capital e induz o progresso tecnológico, adotada pelo desenvolvimentismo (OREIRO, 2012, p. 30). Esse autor também ressalta que a elevação da relação entre PIB e dívida pública influi negativamente na distribuição de renda, reduz o espaço do orçamento público disponível para investimentos e resulta na queda da confiança na capacidade de pagamento governamental, o que pode acarretar aumento nos custos de rolagem da dívida. Nesse sentido, a dívida pública é entendida como um problema importante que condiciona as políticas fiscais, monetária e cambial (CARVALHO, 2005, p. 380).

Por fim, a décima tese retoma a ideia de pleno emprego, que deve ser o objetivo do desenvolvimento, juntamente com estabilidade financeira e de preços. Sobre esse tema, Sicsú, Paula e Michel (2007) ressaltam a importância das políticas de promoção de pleno emprego, especialmente em caso de recessão, de modo que as políticas macroeconômicas devem visar à estabilidade de preços e ao aumento de produção e empregos.

Além das ideias evidenciadas nesse documento, há outras correlatas que podem ser percebidas pela leitura dos autores desenvolvimentistas. Nesse sentido, a concorrência é entendida como necessária, já que aumenta o dinamismo do capitalismo, permitindo que cada um aufira

recompensas proporcionais a suas habilidades, mas reconhecem possíveis distorções, de modo que a concorrência deve ser regulada pelo Estado, afinal:

O resultado da concorrência desregulada é a eliminação dos pequenos e médios (o que é injusto, causa desemprego e falências empresariais), o aumento de preços e a redução da qualidade dos produtos e serviços graças à conquista de uma situação pura de oligopólio ou, mesmo, monopólio (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 9).

As políticas sociais preconizadas pelo programa neodesenvolvimentista estão relacionadas como a promoção do crescimento econômico, tendo em vista que o desenvolvimento econômico é entendido como condição vital para a redução de desigualdades (SILVA; MICHEL, 2005, p. 185).

Dessa forma:

Políticas sociais – como políticas de renda mínima - também isoladas da retomada do crescimento podem se revelar incapazes de garantir uma maior igualdade e, talvez mais grave, podem se transformar em meras políticas assistencialistas, com todos os riscos políticos inerentes a estes processos. Políticas “ativas” de emprego – entendidas como todas aquelas que ampliam os mercados ou elevam a produtividade – só podem cumprir plenamente as funções para os quais foram concebidas quando existe demanda pelas atividades que promovem. Por fim, programas de qualificação e capacitação de mão de obra podem ser fundamentais no atual estágio de desenvolvimento tecnológico, mas não se deve ignorar os problemas do lado da demanda por trabalho, que depende, por sua vez, crucialmente da demanda efetiva da economia (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 21).

Considerando a limitação do regime de crescimento econômico “wage-led”, cujo cerne é o aumento da participação dos salários na renda¹⁶, para a manutenção do nível de crescimento que objetiva o neodesenvolvimentismo, Oreiro (2012, p. 31) entende que a única estratégia sustentável em longo prazo é o “export-led”. Ou seja, crescimento com base em uma economia de exportação, compatível com a expansão dos salários atrelados à produtividades, dado que, em um país em desenvolvimento cuja moeda não é conversível, só esse regime garante a estabilidade da balança comercial, evitando sua crise e a pressão inflacionária decorrente, afinal:

Dada a distribuição funcional de renda, a taxa de crescimento de longo prazo numa economia em desenvolvimento, que não dispõe de uma moeda aceita como reserva de valor internacional, é determinada pela taxa de crescimento das exportações. Isso porque se a taxa de crescimento dos gastos do governo for maior do que a taxa de crescimento das exportações, então o produto e a renda doméstica irão crescer mais rapidamente do que as exportações. Se a elasticidade renda das importações for maior do que um (como é usual em economias em desenvolvimento), então as importações irão crescer mais do que as exportações, gerando um déficit comercial crescente e, provavelmente, insustentável no

16 A estratégia que se baseia no crescimento da participação dos salários na renda, “wage-led”, é considerada insustentável ao longo prazo porque um aumento salarial cumulativo, condição desse modelo, acarretaria na queda da taxa de lucro, que culminaria na queda dos investimentos, interrompendo a acumulação capitalista e interrompendo o crescimento da renda e da produção, causando reação política da classe capitalista, que pode, inclusive resultar em golpes de Estado (OREIRO, 2012).

longo prazo. Dessa forma, um crescimento sustentável do ponto de vista do balanço de pagamentos tem que ser necessariamente impulsionado pelas exportações. Se isso ocorrer, teremos um regime de crescimento do tipo *export-led* (OREIRO, 2012, p. 31).

O novo desenvolvimentismo combina o modelo “export led” e investimentos públicos e privados no crescimento da capacidade da produção e na infraestrutura básica, para obtenção da expansão econômica pretendida (OREIRO, 2012, p. 32).

Enquanto estratégia econômica, o neodesenvolvimentismo se baseia em metas para taxa de câmbio (que é mantido flutuante, mas sob controle), inflação e emprego, taxa de juros que pode ser moderada (mas não baixa), rejeição de déficit orçamentário (em detrimento ao parâmetro exclusivo do superávit primário) e estímulo à poupança pública. Tudo isso com vistas à formação de um Estado que crie oportunidades de investimento e reduza as desigualdades econômicas (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 47).

Nesse contexto, é papel do Banco Central o controle das metas de inflação, desemprego e câmbio, para o que dispõe das ferramentas de controle da taxa de juros, compra de reservas e mecanismos de administração do ingresso de capitais. Oreiro (2012, p. 36) também ressalta a importância do controle da taxa de câmbio, afirmando que sem esse controle toda a sustentabilidade do crescimento está em risco. A meta de inflação deve ser alta o bastante para coibir a ameaça de deflação, mas não a ponto de gerar instabilidade dos preços (OREIRO, 2012, p. 33). A macroeconomia gira, então, em torno de um tripé: taxa de câmbio competitiva, práticas fiscais responsáveis e taxas de juros moderadas (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 33).

Nesse mesmo sentido, Oreiro, ao tratar do novo desenvolvimentismo, busca delinear um regime ideal de política macroeconômica para países em desenvolvimento que:

(...) deve ser capaz de conciliar a obtenção de uma taxa de inflação relativamente baixa e estável (ainda que superior à dos países desenvolvidos) com uma taxa real de câmbio competitiva e relativamente estável ao longo do tempo, uma taxa real de juros significativamente inferior à taxa de retorno do capital, um déficit público (como proporção do PIB) ciclicamente ajustado próximo de zero, e um crescimento robusto dos salários reais, aproximadamente a mesma taxa que o ritmo de crescimento da produtividade do trabalho. Se as metas operacionais relativas a inflação, câmbio real, juro real, déficit fiscal e salário real forem mutuamente consistentes, então o país poderá desfrutar de um regime de crescimento do tipo *export-led*, no qual o crescimento robusto das exportações e manufaturados permite uma elevada taxa de expansão do produto real, a qual induz um forte crescimento da produtividade do trabalho, viabilizando assim um crescimento não inflacionário dos salários reais e, portanto, a manutenção de uma taxa de juros baixa em termos nominais e reais. A expansão acelerada da demanda agregada num contexto de juros reais baixos e estáveis induz os empresários a realizar grandes investimentos na ampliação e modernização da capacidade produtiva, permitindo assim que a oferta agregada se ajuste ao ritmo de expansão da demanda agregada, o que contribui para manter a inflação sob controle (OREIRO, 2012, p. 33).

Ainda sobre a política econômica do novo desenvolvimento, Oreiro (2012) descreve que, quando a economia do país for atingida por choques negativos que não possam ser absorvidos pelos instrumentos anteriores, o poder público poderá lançar mão de um ajuste anticíclico, realizando um amplo programa de investimentos em infraestrutura. Além disso, a política salarial deve contemplar o aumento de salários na mesma proporção que o incremento da taxa de produtividade, caso contrário o aumento da participação dos salários na renda pressionará a taxa de câmbio, contaminando as exportações, e, também comprometendo a estabilidade da inflação. Esse autor fornece, então, o seguinte quadro síntese da política macroeconômica do novo desenvolvimentismo:

Tipo de política	Objetivos	Metas operacionais	Instrumentos
Política monetária	Inflação baixa e estável no médio e longo prazos. Crescimento robusto e sustentável do produto real.	Meta de inflação. Meta de crescimento do produto real compatível com o equilíbrio do balanço de pagamentos.	Taxa de juros de curto prazo. Depósito compulsório. Requerimento de capital próprio.
Política fiscal	Estabilização do nível de atividade econômica. Dívida pública como proporção do PIB baixa e estável nos médio e longo prazos.	Meta de déficit fiscal ciclicamente ajustado igual ou próximo de zero. Meta de crescimento do produto real compatível com o equilíbrio do balanço de pagamentos.	Estabilizadores automáticos. Gastos discricionários com investimento público em obras de infraestrutura.
Política salarial	Estabilidade da participação dos salários na renda nacional. Inflação baixa e estável nos médio e longo prazos.	Meta de variação do custo unitário do trabalho igual à meta de inflação.	Fixação da taxa de variação dos salários nominais numa magnitude igual à soma entre meta de inflação e taxa de crescimento da produtividade do trabalho.
Política cambial	Competitividade das exportações de manufaturados nos mercados internacionais.	Meta de taxa real de câmbio competitiva nos médio e longo prazos.	Controles a entrada de capitais.

Fonte: Oreiro, 2012, p. 38

Ao analisar a política dos anos 2000, Boito Jr. (2012) resume o neodesenvolvimentismo em três principais características: a primeira diz respeito ao índice de crescimento, que é bem menor do que aquele alcançado pelo “velho” desenvolvimento, levando em conta que os juros elevados e a dívida pública desestimulam os investimentos e o crescimento econômico. Em seguida, o autor ressalta que o novo desenvolvimentismo acolhe a especialização econômica regressiva, ou seja, mantém o recuo promovido pelas políticas neoliberais em relação à diversificação do parque industrial, concentrando os esforços econômicos no processamento bens do setor primário e na indústria de transformação de baixa intensidade tecnológica. Por fim, o destaca a importância do mercado externo, das importações, nesse modelo, o que também o aproxima da política neoliberal, concluindo que: “(...) acreditamos ser possível definir ainda que provisoriamente, o

neodesenvolvimentismo: trata-se do desenvolvimento possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico” (BOITO JR, 2012, p. 71).

O novo desenvolvimentismo trouxe novamente ao debate temas relevantes, como soberania, distribuição de renda e industrialização, mas sua análise revela que tais temas são tratados de forma acrítica ao acreditar na possibilidade de um abandono gradual do modelo neoliberal, terminando por privilegiar as questões técnicas da macroeconomia em detrimento do poder transformador da política (CASTELO, 2012, p. 630).

Apesar disso, esse modelo é visto com otimismo por muitos setores da sociedade, em especial pelas empresas nacionais que têm sido beneficiadas pelos financiamentos públicos e pela modernização da infraestrutura. Sobre o contexto latino-americano, o economista brasileiro Marcio Pochmann afirma que:

(...) não obstante os obstáculos históricos e limites impostos ao avanço do sistema de bem-estar social, os países da região possuem, atualmente, a inédita oportunidade política de consolidar o rumo de um novo desenvolvimento, capaz de combinar melhora econômica com avanço social. O futuro socialmente justo e economicamente sustentável torna-se possível a partir de uma maioria política que assume o protagonismo de conceber, junto com o povo, o que historicamente lhe foi negado: o bem-estar coletivo (POCHMANN, 2012 p. 21).

Após ter exposto o núcleo das ideias neoliberais, desenvolvimentistas e novo desenvolvimentistas, apresento o seguinte quadro síntese, a partir do qual pretendo investigar as semelhanças e diferenças entre o projeto neoliberal, desenvolvimentista e neodesenvolvimentista:

	Desenvolvimentismo	Neoliberalismo Consenso de Washington	Novo Desenvolvimentismo
Política industrial	Aspecto fundamental	Não adota.	Subsidiária ou secundária
Tratamento preferencial do capital nacional	Sim (embora seja possível encontrar divergências).	Não. O crescimento é financiado pela poupança externa. A lógica do mercado predomina.	Não. A lógica do livre mercado predomina.
Relação com o mercado externo	Secundário. A política industrializante baseia-se em substituição de importações e mercado interno	Importância das exportações, sobretudo a partir do diagnóstico de crescimento dos "tigres asiáticos"	Busca combinar crescimento baseado na exportação com fortalecimento do mercado interno.

Intervenção estatal	O Estado é que dirige a política industrializante, cerne dessa política econômica, o que inclui papel importante de indústrias estatais no setor de base.	Admite, desde que complementar ao mercado.	Admite, de forma complementar ao mercado, incluindo a defesa de reformas institucionais. Inclui o "reformismo social".
Equilíbrio fiscal	Em termos. Admite a o conceito de inflação estrutura	Sim. Baseia-se em: superávit primário, juros altos e câmbio flutuante.	Sim. Controle de inflação, equilíbrio das contas externas e metas de superávit primário.

Fonte: Quadro elaborado por Juliana Pessoa Mulatinho.

Em relação às diferenças entre as pautas do desenvolvimentismo e do Consenso de Washington, o exame do quadro revela diferenças substanciais em todos os parâmetros, de forma que:

No nacional-desenvolvimentismo estas diretrizes são: industrialização substitutiva de importações; intervencionismo estatal; nacionalismo; crescimento liderado pelo mercado interno; e uso recorrente da política macroeconômica para a acumulação de capital. No Consenso de Washington há, praticamente, a troca de sinais: liberalização comercial; centralidade do mercado (*get the prices right*, preços corretos); tratamento nacional; crescimento liderado pelo mercado externo (*export-led growth*); e foco das políticas macroeconômicas na estabilização (GONÇALVES, 2012, p. 13).

Analisando o quadro, comparando a tese neoliberal como o novo desenvolvimentismo, percebe-se que, apesar de ser apresentado como crítica ao neoliberalismo, em todos os cinco parâmetros em tela, os quais representam o núcleo básico dessas teses, há uma forte semelhança, quando não completa coincidência, entre essas duas teses.

Quanto a primeira perspectiva do quadro, enquanto a política neoliberal não adota nenhuma forma explícita de política industrial, o novo desenvolvimento só o faz de forma secundária (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 47). Ao afastar-se da política industrial, central no desenvolvimentismo, a tese do novo desenvolvimentista acaba por superestimar a importância da macroeconomia em detrimento das políticas estruturantes, aumentando a vulnerabilidade externa (GONÇALVES, 2012, p. 2).

Em relação ao segundo aspecto apresentado no quadro, a proteção ao capital nacional, outra semelhança entre as pautas do Consenso de Washington e do neodesenvolvimentismo se revela já que, diversamente dos teóricos desenvolvimentistas, entre os quais, como já visto, se encontram defensores das ideias protecionistas, a tese novo desenvolvimentista rechaça essa proteção da

mesma forma que os neoliberais (BRESSER-PEREIRA, 2012). Aqui se vislumbra uma crença típica do liberalismo, qual seja, a da autorregulação do mercado.

Já a análise do terceiro aspecto do quadro permite ressaltar que o mercado externo, no programa neodesenvolvimentista, da mesma forma como previsto no Consenso de Washington, é crucial para a política macroeconômica, até mesmo pela necessidade de manter o modelo “export-led”, conforme já explicado. Aqui, tanto neodesenvolvimentistas e neoliberais divergem do desenvolvimentismo, que prevê um mercado externo secundário, até por consequência da substituição de importações.

No que diz respeito à intervenção estatal, quarto parâmetro examinado, a aproximação também é bastante perceptível, considerando que, tanto o ideário neodesenvolvimentista, quanto o neoliberal admitem a ingerência do Estado de forma complementar ao mercado, sendo que o novo desenvolvimentismo inclui em sua retórica a ideia de um mercado forte em conjunto com um Estado forte (SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2007). Em relação à atuação estatal, Bresser-Pereira (2012, p. 50) defende que existe uma diferença importante entre o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional – a denominação que dá a efetivação do ideário neoliberal – em relação ao mercado, que, para os neoliberais, coordenaria tudo desde que ficasse sem interferências enquanto que, o novo desenvolvimentismo prega uma atuação pragmática do Estado, reconhecendo os limites da atuação do mercado. Ressalto que essa diferenciação não parece se manter ante à crítica de Harvey (2013) em relação ao padrão de atuação estatal no contexto neoliberal, já detalhada no capítulo anterior, que dá conta exatamente do mesmo diagnóstico, existindo uma coincidência inclusive quanto ao uso do termo “pragmático” para a descrição dessa ação do Estado, conforme se vê em:

O caldo azedou quando da crise latino-americana da dívida em 1982. O resultado foi uma aplicação muito mais **pragmática** e menos dirigida ideologicamente de políticas neoliberais nos anos seguintes. Tudo isso, incluindo **pragmatismo**, ofereceu úteis dados para suportar a subsequente adoção do neoliberalismo na Grã-Bretanha (sob Thatcher) e nos Estados Unidos (sob Reagan) nos anos 1980 (HARVEY, 2013, p. 18-19, grifei).

Nesse sentido, o novo desenvolvimentismo nega a tese do Estado mínimo, mas afirma que seu fortalecimento deve estar restrito à esfera da regulação, razão pela qual fica claro que as práticas estatais neodesenvolvimentistas assemelham-se àqueles desejadas pelos teóricos neoliberais que, conforme já descrito no capítulo anterior, previam espaço para atuações positivas do Estado no âmbito da regulação do mercado e do fornecimento de infraestrutura. Sobre o assunto, penso que as palavras de Bresser-Pereira poderiam, facilmente, compor uma obra neoliberal:

Mas o novo desenvolvimentismo compreende que, em todos os setores em que exista uma razoável competição, o Estado não deve ser um investidor; ao contrário, deve se concentrar

em defender e garantir a concorrência. Mesmo depois de excluídos esses investimentos, sobram ainda muitos outros para o Estado financiar com poupança pública e não com endividamento (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Já em relação ao equilíbrio fiscal, último eixo apresentado no quadro em análise, o novo desenvolvimentismo se afasta, mais uma vez, do desenvolvimentismo que admite o conceito de inflação estrutural, para se aproximar do neoliberalismo baseando-se em uma política macroeconômica centralizada no equilíbrio das contas públicas e da inflação (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 22). Nessa questão, a tese neodesenvolvimentista afasta-se do desenvolvimentismo e aproxima-se das ideias do Consenso de Washington ao referir-se à questão do controle dos déficits fiscais e à promoção do equilíbrio fiscal como meta, tendo em vista que:

(...) o novo desenvolvimentismo rejeita a noção enganosa de crescimento baseado principalmente na demanda e nos déficits públicos – uma ideia que se tornou popular na América Latina, mas que não foi compartilhada pelos principais economistas que originalmente a definiram. (...) Os notáveis economistas que formularam a estratégia desenvolvimentista, como Furtado, Prebisch e Rangel, eram keynesianos e consideravam a administração da demanda agregada uma ferramenta importante na promoção do desenvolvimento. Mas nunca defenderam o populismo econômico dos déficits crônicos. Aqueles que vieram depois desses, porém, o fizeram. Quando Celso Furtado, diante da grave crise do início da década de 1960, propôs seu Plano Trienal (1963), esses propagandistas de segunda classe o acusaram de uma “recaída ortodoxa”. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 49).

No que concerne à questão da política econômica defendida pelo novo desenvolvimentismo, especialmente quanto ao modelo “export-led” e o diagnóstico de tendência a sobreapreciação da taxa de câmbio e de crescimento de salários em ritmo inferior ao da produtividade, Gonçalves argumenta que tais afirmações não encontram respaldo empírico afinal:

Se estas tendências existissem nos países em desenvolvimento não haveria crises cambiais (exceto aquelas provocadas por choques externos) e nem situações de pleno emprego de mão-de-obra de média e alta qualificação (GONÇALVES, 2012, p. 16).

Ainda em relação à estratégia macroeconômica, o tratamento do câmbio também revela uma forte aproximação entre o novo desenvolvimentismo e o neoliberalismo, considerando que as duas teses recomendam a flutuação administrada de sua taxa, com foco na competitividade internacional, desse modo:

No que se refere à política macroeconômica, o novo desenvolvimentismo centra suas críticas no “tridente satânico”: câmbio flexível; política monetária recorrentemente restritiva; e foco no superávit primário. Em contraste, argumenta-se a favor: equilíbrio fiscal; taxa moderada de juro; e taxa competitiva de câmbio. Estas diferenças não impedem, contudo, a convergência entre novo desenvolvimentismo e Consenso de Washington, no que se refere à política macroeconômica, na direção da rejeição do equilíbrio fiscal e da alta prioridade atribuída ao controle da inflação (GONÇALVES, 2012, p. 18).

Bresser-Pereira (2012, p. 49) destaca também as diferenças já apontadas entre desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo, especialmente: a centralidade da política industrial para a primeira vertente e sua subsidiariedade na segunda que dá preferência à gestão macroeconômica em relação ao industrialismo; e o tratamento da inflação que, ao contrário dos desenvolvimentistas, requer combate implacável no âmbito neodesenvolvimentista. O autor considera que, devido à maturidade dos mercados dos países em desenvolvimento, não há motivos para se aceitar sequer taxas medianas de inflação. Dessa forma, no modelo novo desenvolvimentista:

A combinação entre política fiscal responsável e moderação salarial se encarregaria de manter a inflação a um nível baixo e estável, permitindo assim que a política monetária seja utilizada para a estabilização do nível de atividade econômica, ao mesmo tempo que viabiliza uma redução forte e permanente da taxa real de juros (OREIRO, 2012, p. 29).

Bresser-Pereira (2012, p. 51) admite ainda que o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia neoliberal possuem reformas institucionais em comum, mas argumenta que os motivos que determinam essas reformas são diferentes: enquanto para o neodesenvolvimentismo as reformas são motivadas pela necessidade de promoção de desenvolvimento social e econômico, para os neoliberais a motivação é sempre o atendimento ao mercado. Para o autor, a discordância definitiva entre as duas teses se daria no campo da globalização financeira, estimulada pelo ideário neoliberal, mas tida como um fator de risco a ser evitado pelos países em desenvolvimento. Assim, o projeto neodesenvolvimentista ressalta o risco de desintegração nacional oferecido pela ideologia da globalização buscando construir uma maneira pela qual o país possa se inserir no processo de globalização de forma soberana (SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2007). No entanto, a defesa da liberalização da economia presente no programa neodesenvolvimentista acaba por contradizer essa suposta preocupação quanto à globalização.

O novo desenvolvimentismo, então, envolve os parâmetros básicos do neoliberalismo, com ausência de restrições ao capital estrangeiro, atuação estatal regulatória e fortalecimento do mercado, entre outras características. Dessa forma, ao analisar as formulações teóricas do novo desenvolvimentismo Gonçalves conclui que:

O novo desenvolvimentismo não apresenta nenhuma concepção distinta de desenvolvimento. Ele é fortemente crítico em relação ao nacional-desenvolvimentismo e as convergências com a ortodoxia convencional são evidentes. Divergências quanto a políticas macroeconômicas pontuais tendem a desaparecer quando o novo desenvolvimentismo é confrontado com o Pós-Consenso de Washington, que inclusive defende a abertura prudente da conta de capital (fluxos financeiros internacionais) e as reformas institucionais. O novo desenvolvimentismo parece ser, portanto, a versão brasileira de formulações conhecidas como Pós-Consenso de Washington ou Consenso de Washington Ampliado. Assim, se o Pós-Consenso de Washington é o revisionismo do Consenso de Washington, o novo desenvolvimentismo é o revisionismo do revisionismo.

Mais precisamente, o novo desenvolvimentismo é a forma de liberalismo (melhor dizendo, de social-liberalismo) que é compatível com as políticas de estabilização macroeconômica; isto é, o novo desenvolvimentismo é mais uma versão do liberalismo enraizado (GONÇALVES, 2012, p. 20).

Já Sampaio Jr. (2012, p. 681) aponta que a teoria neodesenvolvimentista peca ao deixar de enfrentar a contradição intrínseca entre desenvolvimento capitalista e equidade, e ao confundir crescimento com desenvolvimento, acabando por abandonar a tradição crítica. Também para esse autor, a pauta neodesenvolvimentista, contaminada por um foco economicista, se insere na neoliberal, ao não questionar o antagonismo entre igualdade social e soberania nacional, de um lado, e austeridade fiscal, estabilidade monetária, liberalização econômica e competitividade internacional, de outro. Por fim o autor assinala que o neodesenvolvimentismo vem servindo, sobretudo, como uma ferramenta ideológica para diferenciar o grupo que subiu ao poder a partir da eleição de Lula do governo de Fernando Henrique Cardoso, rotulando o último de neoliberal.

Em relação à forma como o novo desenvolvimentismo é apropriado na prática pela política – a chamada primeira agenda de investigação, no dizer de Gonçalves (2012) – a análise da macroeconomia estabelecida a partir de 2003, ano da posse do presidente petista Lula, revela a permanência do tripé típico do consenso de Washington: meta de inflação, meta de superávit primário e câmbio flutuante (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 508). Como já indicado, esse direcionamento pode ser vislumbrado desde a eleição de 2002, no documento “Carta ao Povo Brasileiro” no qual se afirma textualmente o compromisso com a manutenção do superávit primário, instrumento típico da política do governo anterior.

Sobre o assunto, Mineiro (2010) revela que o exame dos documentos divulgados pelo PT durante as eleições de 2002, especialmente os intitulados “Concepções e diretrizes”, o “Programa de Governo 2002” e a já referida “Carta ao Povo Brasileiro” contemplam ideias heterogêneas, partindo de uma concepção de ruptura com o modelo anterior, passando pela concepção de um Estado que liderasse a reconfiguração da estrutura produtiva até contemplar a necessidade de obter a confiança dos mercados. Assim:

Apesar de os principais elementos terem se mantido em todos os documentos, o sentido geral da formulação (e, especialmente da execução a partir da posse do novo governo em 2003) foi o de se tornar mais “amigável” aos mercados, especialmente aos mercados financeiros, relativizando muito fortemente, em um momento inicial, as posturas mais abertamente transformadoras ou “heterodoxas”. Se isso é mais visível em relação às questões financeiras, pode também ser observado na estratégia de ajuste da balança de pagamentos, que transita para uma ênfase forte na obtenção, no curto prazo, de saldos comerciais crescentes, assentada em um crescimento muito rápido das exportações (MINEIRO, 2010, p. 138).

Mattoso (2013), em obra escrita para comemorar os 10 anos de ascensão ao governo do Partido dos Trabalhadores, admite que, ao menos inicialmente, houve uma continuidade da política macroeconômica, mas ressalta que houve importantes políticas sociais, além da democratização do acesso ao crédito bancário. Ou seja, para o autor, desde 2003, um novo modelo de desenvolvimento social vai se consolidando, baseado na ampliação do acesso ao consumo, mesmo que tenham sido mantidas as políticas econômicas ortodoxas, o que justifica a partir da crise econômica mundial de 2002.

Segundo Moraes e Saad-Filho (2011), somente a partir de 2006 é possível detectar na política do governo Lula uma espécie de inflexão em relação ao modelo anterior, através do fortalecimento de políticas de distribuição de renda e de empresas nacionais, destacando-se especialmente as iniciativas governamentais relativas ao Programa Bolsa Família, a elevação real do salário mínimo e o programa de investimentos em infraestrutura denominado PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), admitindo, ainda assim, que a política macroeconômica neoliberal manteve-se intocada.

Para Barbosa e Souza (2010), o governo Lula inicialmente se dividiu entre aqueles que se aproximavam das teses neoliberais e outros atores que defendiam uma participação mais ativa do Estado na promoção do desenvolvimento. Segundo essa análise, a visão neoliberal foi predominante nos três primeiros anos de governo e, após, ocorreu uma “inflexão” a partir da qual passou a predominar a corrente desenvolvimentista. Assim, iniciou-se uma fase marcada pelo aumento real do salário mínimo, reestruturação das carreiras dos servidores públicos e aumento do investimento público (BARBOSA E SOUZA, 2010).

A partir daí, fica mais clara na atuação governamental a existência de uma tentativa de um novo consenso, que, se por um lado torna possível a inclusão de parcela de classes marginalizadas pela via do consumo, por outro o faz a partir da desmobilização política de movimentos sociais e sindicatos e da tutela estatal da população mais pobre, enaltecendo o carisma do presidente, gerando um fenômeno que ficou conhecido como “lulismo” (FILGUEIRAS *et al*, 2010) .

As políticas públicas acabaram, portanto, assumindo uma perspectiva essencial do agir estatal. No entanto, a análise de suas políticas revela que elas estão diretamente vinculadas ao fomento do consumo, incluindo frequentemente o endividamento da população. Essas políticas justificaram-se não somente pela necessidade de promover a inclusão social e a redução da desigualdade, mas também pelo benefício que ofereceriam à economia através do aumento do consumo (MATTOSO, 2013, p. 115).

Dessa forma, essas ditas políticas de inclusão social baseiam-se no atendimento a necessidade do mercado de manter a economia aquecida pela via da expansão do mercado

consumidor. Ou, em outras palavras, o que ocorre é uma “inclusão social via consumo de massa” (PFEIFER, 2014, p. 757), na qual as políticas públicas funcionam como meio para o acesso a produtos e serviços vendidos pelo setor privado. No item seguinte, será feito um estudo de caso sobre o tema, ocasião em que o assunto será aprofundado.

Pochmann (2010), apoiado em dados que indicam a redução da pobreza no país, chega a afirmar que houve um rompimento com as políticas neoliberais, o que atribui às políticas macroeconômicas e sociais empreendidas pelo Partido dos Trabalhadores. Já para Castelo (2012), essas afirmações ocultam o pacto que dá sustentação ao governo que se baseia em uma aliança entre o capital financeiro e o agronegócio. Assim, a prática do novo desenvolvimentismo no Brasil indica que:

O sentido mais amplo das mudanças foi dar ativismo ao Estado no domínio econômico, principalmente (a) no fomento à produção via financiamento de capital e investimentos públicos em infraestrutura; (b) na expansão do mercado de consumo de massa via programas de transferência de renda, elevação do salário mínimo e do crédito ao consumo; e (c) apoio à formação de grandes empresas brasileiras, transformando-as em agentes competitivos em frente às multinacionais tanto no mercado interno como no mercado internacional, via crédito e outros incentivos regulatórios para aquisições e fusões, e também via apoio diplomático, em especial nas relações Sul-Sul (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 520).

Ao analisar o modelo de desenvolvimento do governo Lula, Gonçalves (2012b, p. 2) investiga oito parâmetros: a estrutura produtiva, o padrão de comércio, a dependência tecnológica, a origem da propriedade, a competitividade internacional, a vulnerabilidade externa, a concentração de capital e a política econômica. Em relação à estrutura produtiva, revela que o governo Lula foi marcado por uma desindustrialização da economia, o que pode ser notado a partir da participação da indústria de transformação no PIB, que foi reduzido de 18% em 2002 para 16% em 2011.

Tal fenômeno, segundo o autor, foi acompanhado de uma “dessubstituição de importações” (GONÇALVES, 2012b, p. 4), tendo em vista a contribuição negativa das importações para o PIB vem aumentando continuamente desde 2002. Além desses dados, o autor aponta para uma “reprimarização das exportações”, já que o setor primário amplia sua participação na pauta de exportações, saindo de 25,5% em 2002 para alcançar 38,5% em 2010, apoiado pela majoração dos preços nas commodities. Já quanto ao progresso técnico, o exame do autor conclui pelo aumento da dependência tecnológica, demonstrado a partir do aumento do coeficiente que relaciona as despesas com importação de bens e serviços de tecnologia e os gastos com ciência e tecnologia do país, que começa em 2,4 em 2002, para totalizar 3,7 em 2010.

Em seguida, o autor detecta a desnacionalização da economia brasileira, a partir do aumento das remessas de lucros e dividendos ao exterior e, também, considerando que, entre as 50 maiores empresas do Brasil, existem 26 estrangeiras, além de apontar o aumento do investimento

estrangeiro direto no agronegócio nacional. Em relação ao próximo parâmetro em análise, a competitividade internacional, a conclusão é a de que houve diminuição dessa competitividade em relação aos produtos manufaturados, que participam cada vez menos da pauta de importações dos países desenvolvidos, enquanto ocorre ganho de competitividade em relação às *commodities*, fenômeno que credita à reprimarização das exportações.

Quanto ao aspecto da vulnerabilidade externa estrutural, há um aumento do passivo externo, que salta de US\$ 260 bilhões em 2002 para atingir US\$ 916 bilhões em 2010, revelado pelo desequilíbrio entre fluxos e estoques de capital (GONÇALVES, 2012b, p. 14). No que diz respeito à concentração de capital, a análise do período revela que um conjunto de 50 maiores entre as 500 maiores empresas do país controla 44% das vendas, a partir do que o autor afirma que há um aumento da concentração do capital. Por fim, afirma que, durante o período Lula, houve o domínio do setor produtivo pelo setor financeiro, fato que embasa a partir do crescimento da relação entre o setor bancário e as 500 maiores empresas do país, que aumenta de 0,99 em 2002 para 1,74 em 2010.

Em relação ao primeiro governo Dilma (2011-2014), os números referentes à atividade industrial parecem confirmar a trajetória de desindustrialização acima apontada, tendo em vista que os números da Confederação Nacional da Indústria (CNI) indicam uma continuidade da queda da participação da indústria de transformação na formação ao PIB, que se reduziu a 10,9% em 2014. Segundo a mesma fonte, a participação de produtos manufaturados na pauta de exportações brasileira também vem caindo, chegando a 35,6% em 2014, uma queda de 7 pontos percentuais em relação à 2004.

Enquanto isso, dados do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior¹⁷ indicam que a exportação de produtos básicos¹⁸ vem aumentando sua participação em relação ao total de exportações, saindo de 47,8% em 2012 para alcançar 48,7% em 2014. Para efeitos de comparação com dados da mesma fonte, consigno que, segundo o ministério indicado, em 2002, final do governo Fernando Henrique Cardoso, a participação dos produtos básicos na pauta de exportação correspondia a 28,1%, passando a 44,6 em 2010, último ano do governo Lula. Tais

17 Dados disponíveis em <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608>, sob o título “exportações brasileiras por valor agregado”. Acesso em 07/11/2015.

18 Segundo o sítio eletrônico do MDIC: “os produtos básicos são aqueles que guardam suas características próximas ao estado em que são encontrados na natureza, ou seja, com um baixo grau de elaboração. São exemplos desse grupo minérios, produtos agrícolas (café em grão, soja em grão, carne in natura, milho em grão, trigo em grão, etc.)”. Informação disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAAAhUKewjahZXj0f7IAhVKfZAKHXG-BI&url=http%3A%2F%2Fwww.desenvolvimento.gov.br%2Farquivos%2Fdwnl_1338918538.doc&usg=AFQjCNEO94Xy7Sg3aQ28g3ZLZq3nchviCO&sig2=EQEl47IhnGBUKmYbjAbtJA&bvm=bv.106923889,d.Y2I. Acesso em 07/11/2015.

dados reforçam a hipótese de “reprimarização” da pauta de exportações, conforme Gonçalves (2012b) já havia descrito para o período do governo Lula.

A análise aqui empreendida revela que a práxis do neodesenvolvimentismo no período do governo Lula indica um rompimento com os valores clássicos do desenvolvimentismo, especialmente, a substituição de importações, o objetivo de ruptura do modelo centro periferia, o privilégio do capital nacional, o aumento da competitividade internacional, a independência externa e o crescimento econômico independente. Nesse sentido, é pertinente a crítica de Fiori quando anota que:

Na prática, o neo-desenvolvimentista acaba repetindo os mesmos erros teóricos do passado e propondo um conjunto de medidas ainda mais vagas e gelatinosas do que já havia sido a ideologia nacional-desenvolvimentista dos anos 50. Passado a limpo, trata-se de um pastiche de propostas macroeconômicas absolutamente ecléticas, e que se propõem fortalecer, simultaneamente, o estado e o mercado; a centralização e a descentralização; a concorrência e os grandes campeões nacionais; o público e o privado; a política industrial e a abertura; e uma política fiscal e monetária, que seja ao mesmo tempo ativa e austera. E, finalmente, com relação ao papel do estado, o neo-desenvolvimentismo propõe que ele seja recuperado e fortalecido mas não esclarece em nome de quem, para quem e para quê, deixando de lado a questão central do poder, e dos interesses contraditórios das classes e das nações.

(...) E que, além disto, os desenvolvimentistas latino-americanos sempre compartilharam com os liberais, a concepção econômica do estado do paradigma comum da economia política clássica, marxista e neo-clássica. Este paradoxo explica, aliás - a facilidade teórica com que se pode passar de um lado para o outro, dentro do paradigma líbero-desenvolvimentista, sem que de fato se tenha saído do mesmo lugar (FIORI, 2011)¹⁹.

A aplicação das políticas neodesenvolvimentistas resultou, inicialmente, em um crescimento do produto interno bruto, que alcançou uma elevação de 7,53% no ano 2010²⁰, quando então, em um contexto internacional de crise, a taxa de crescimento passou a declinar, culminando em uma queda de 3,2% de janeiro a setembro de 2015 (IBGE, 2015, p. 15). Assim, o momento atual para renovar a atualidade do diagnóstico de Fiori quando diz:

Nesses momentos, crescem as expectativas negativas, acompanhando a luta dentro do Estado e provocando sua transitória paralisia, que tem como decorrência uma inevitável crise política e financeira, lastreada, invariavelmente, numa aceleração inflacionária. Como solução, sempre se aplicaram planos de estabilização, que acabaram por frustrar-se, mas por trás dos quais se rearranjam compromissos, reformulando-se o sistema financeiro e redefinindo-se as regras da futura gestão estatal. A partir daí, mantido o patamar inflacionário anterior, estabilizavam-se as expectativas, diminuindo o número de penalizados (FIORI, 2003, p. 181).

19 Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?%2FColuna%2FA-miseria-do-novo-desenvolvimentismo-%2F20887>

Acesso em 22/01/2016.

20 Conforme dados do IBGE disponíveis em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em 22/01/2016.

Nesse contexto, segundo dados do IBGE²¹, o índice Gini, indicativo de desigualdade utilizado em todo o mundo, vem caindo desde 2001, sendo que o índice GINI de distribuição de rendimento e trabalho diminuiu de 0,563, em 2001, para 0,489 em 2014. Apesar desse resultado, Marcelo Medeiros, Pedro Souza e Fábio Castro (2015) apresentam uma interessante proposta de releitura da desigualdade brasileira, levando em conta os dados oferecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em cruzamento com os dados fornecidos pela declaração anual de ajuste de imposto de renda da pessoa física (DIRPF). Através desse cruzamento, os autores esperam reverter a tendência de subestimação da renda da parcela mais rica da sociedade típica das pesquisas domiciliares como é o caso da PNAD. O resultado desses cálculos permite antever uma estabilidade da desigualdade de renda no país, especialmente no estrato mais rico da população: durante o período analisado, entre 2006 e 2012, os dados da PNAD combinados com o DIRPF demonstram que os 5% mais ricos da população mantiveram sua participação na renda total em quase 50%. Nesse mesmo trabalho, os autores revelam também que há uma lenta aceleração da apropriação do crescimento econômico pela parte mais pobre da população, no entanto essa leva melhoria é dependente da manutenção de taxas de crescimento.

O índice GINI recalculado com base na metodologia dos autores em 2006, 2009 e 2012, resulta em, respectivamente 0,696, 0,698 e 0,688, seguindo-se que houve uma variação inferior a 1%. Assim, de acordo com esse estudo não há, no Brasil, uma trajetória clara de redução da desigualdade social. Sob o mesmo assunto, Marc Milá (2015) conclui que, desde 1970, a taxa de participação no total da renda do 1% mais rico da população mantém-se na média de 25% do total, tendo inclusive ocorrido um pico nessa participação no ano de 2013, último ano analisado pelo autor, alcançando 27% do total da renda bruta familiar. O trabalho desses autores faz crer que, em relação à concentração de renda, não há diferenças marcantes nos resultados obtidos pela política econômica do governo FHC em contraposição às do governo Lula e Dilma.

Nesse contexto, a necessidade imperiosa de crescimento econômico, crucial dentro do programa do novo desenvolvimentismo, impõe que, sem taxas de crescimentos altas e contínuas, o impulso de distribuição de renda desse modelo fique comprometido, o que pode ser visto pelas frequentes notícias que dão conta da redução substancial em investimentos em infraestrutura além da expectativa de aumento de impostos. A alta da inflação, o aumento do desemprego e a estagnação econômica são componentes de um quadro maior que vem culminando em uma instabilidade política que se verifica pela baixíssima popularidade da presidenta recém eleita que se

21 Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94935.pdf> acesso em 22/12/2015.

vê frequentemente ameaçada por um processo de impedimento. Tudo isso parece indicar que, mais uma vez, um modelo de desenvolvimento atinge seus limites no país.

3.3. Conclusões parciais

A partir da paralisia econômica atribuída às reformas neoliberais do governo FHC e com ascensão do Partido dos Trabalhadores à presidência da República, nas eleições de 2002, ganha relevância a tese neodesenvolvimentista. As ideias neodesenvolvimentistas buscam conjugar crescimento econômico com desenvolvimento social, sendo apresentadas como um terceiro caminho entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 43 e BRESSER-PEREIRA E Theuer, 2012, p. 822).

Nesse sentido, a atuação dos governos Lula e Dilma é influenciada por essas ideias, sendo que, Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 826) afirmam que a política industrial e social do governo Lula é tipicamente neodesenvolvimentista, enquanto que a presidenta Dilma articula também as políticas macroeconômicas incentivadas pelos neodesenvolvimentistas. Já para Boito Jr. e Berringer (2013, p. 31-32) os dois governos se sustentam politicamente em uma espécie de “coalizão neodesenvolvimentista”, pois se caracterizam por políticas de recuperação do valor do salário mínimo, de transferência de renda para os mais pobres, de capitalização do BNDES para financiamento de empresas, pela política externa de apoio das grandes empresas nacionais e pela política econômica anticíclica, o que representaria o desenvolvimento possível no âmbito capitalista.

Trata-se de uma ideia que se sustenta no tripé macroeconômico baseado em meta de inflação, meta de superávit primário e câmbio flutuante (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 508). Busca, também, combinar um Estado forte com um mercado forte, o que, supostamente, o diferencia da doutrina neoliberal.

Essas teses buscam fundamento na experiência desenvolvimentista brasileira, iniciada a partir da década de 1930. O desenvolvimentismo representa uma doutrina que busca promover o desenvolvimento através de uma política industrializante dirigida pelo Estado, baseada na ideia de substituição de importações. Assim, o que se tem é o incentivo a um Estado forte que seja capaz de direcionar a economia para promover o desenvolvimento econômico.

No entanto, a análise mais atenta da teoria do novo desenvolvimentismo, já empreendida no item 3.2, revela sua aproximação com as ideias neoliberais e seu afastamento das diretrizes desenvolvimentistas, sobretudo no que se refere a sua política macroeconômica. Assim, sem romper com a política econômica neoliberal, os governos dos anos 2000 se destacam por expandir o

mercado de consumo de massa, pela elevação do salário mínimo, pela expansão do crédito e da transferência de renda (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 520). As políticas de transferência de renda, entre as quais situa-se o Bolsa Família, examinado na última parte desse trabalho, pretendem atender dois objetivos neodesenvolvimentistas: o desenvolvimento social e a expansão do mercado de consumo, conforme será analisado no capítulo seguinte.

Os resultados da aplicação dessas ideias econômicas ainda não estão plenamente descritos. Inicialmente ocorreu um aumento do PIB, crescimento esse que, durante o governo Lula foi em média de 4%²². No entanto, a partir de 2011 essa trajetória de crescimento perde o folego, sendo que, no segundo trimestre do 2015 houve um recuo de 2,6% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior²³. Essa trajetória do PIB deu-se em um contexto de diminuição da participação do setor industrial, conforme fenômeno de desindustrialização já descrito acima.

Além disso, dados oficiais do IBGE²⁴ dão conta da diminuição do índice GINI, que mede a desigualdade social, desde 2001, saindo de 0,563 para alcançar 0,489 em 2014. No entanto, outras pesquisas vem recalculando esse índice para o período, trazendo conclusões mais pessimistas. Sobre o tema, Marcelo Medeiros, Pedro Souza e Fábio Castro (2015) recalcularam o índice levando em conta dados da base de imposto de renda e tiveram como resultado em 2006, 2009 e 2012, respectivamente 0,696, 0,698 e 0,688, concluindo por uma variação inferior a 1%. Os estudos dos autores também demonstram que os 5% mais ricos da população vem mantendo em quase 50% sua participação na renda total. Diante desses dados, os autores concluem que não é possível falar em uma rota clara de redução da desigualdade social no país.

22 Conforme dados do IBGE, disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=1&vcodigo=SCN53&t=produto-interno-brutobrvariacao-volume>. Acesso em 04/02/2016

23 Conforme dados do IBGE, disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=ST12>. Acesso em 04/02/2016.

24 Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94935.pdf> acesso em 22/12/2015.

4. POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA SOCIAL: Limites e potencialidades

Esse capítulo pretende analisar as políticas sociais empreendidas a partir da 1994, relacionando-as com o modelo econômico subjacente aos governos que as veicularam e, ainda, buscando entender qual o formato de cidadania é estimulado nesse contexto. Essa análise é, então, dividida em dois períodos temporais. O primeiro inicia-se em 1995, com a posse de Fernando Henrique Cardoso na presidência da república. Nesse período, destaca-se o programa Comunidade Solidária e o esvaziamento de conteúdo político da ideia de cidadania. Já a segunda fase estudada, inicia-se com a presidência de Lula, em 2003 e estende suas políticas até o momento atual, de modo que, para fins dessa pesquisa, o último ano examinado será o de 2015. Nessa fase, a política social mais importante é o Programa Bolsa Família, cujos dados permitem antever uma confusão entre as ideias de cidadania e inclusão via consumo.

As políticas sociais possuem grande influência sobre a cidadania social, estimulando a autonomia dos cidadãos ou, pelo contrário, induzindo o clientelismo, podendo estratificar a sociedade e sustentar coalizões políticas (ROBERTS, 1997). Por esse motivo, examinar a influência de tais políticas para a cidadania social implica apreender um quadro mais amplo do que a simples discriminação de ganhos econômicos auferidos pelos seus beneficiários. É essa a perspectiva maior que busco investigar nesse capítulo.

4.1. As políticas sociais da década de 1990 e a cidadania: a inflexão neoliberal

O objetivo desse item é investigar de que modo a inserção da ideologia neoliberal no Estado brasileiro influenciou na (re)construção da cidadania brasileira. Para tanto, inicialmente buscarei expor, brevemente, os marcos e características da cidadania no Brasil, para, em seguida, traçar a dinâmica da prática cidadã nesse contexto, através da análise das políticas sociais do período compreendido entre o ano de 1995 e o ano de 2002, em especial o Programa Comunidade Solidária e os programas de transferência de renda criados nesse período, reunidos em torno da Rede de Proteção Social.

O conceito de cidadania não é homogêneo; ao contrário, trata-se de uma ideia que foi reconstruída ao longo da história. Ainda assim, Javier Peña (2000, p. 24) identifica três aspectos básicos presentes, com diversas nuances, em todos os conteúdos atribuídos à ideia de cidadania, quais sejam: o pertencimento, a participação e os direitos. Segundo o autor, a ideia de pertencimento denota que a cidadania decorre do pertencimento do indivíduo a uma determinada sociedade, de forma que é a identidade de grupo que permite que os indivíduos reconheçam-se mutuamente como cidadãos. Já o aspecto da participação, presente desde a democracia ateniense,

parte do princípio de que a liberdade é inseparável da participação no espaço público (PEÑA, 2000, p. 34). Por fim, a noção de cidadão enquanto sujeito de direitos, predominante na modernidade, tem sua descrição a partir do modelo marshalliano de titularidade de direitos, de modo que é cidadão aquele que possui direitos em perspectiva de igualdade jurídica e política com os outros membros da sociedade, sendo que tal igualdade é aferida apenas a partir de um critério formal, não sendo relevante a existência de desigualdades materiais (PEÑA, 2000, p. 33).

A construção da cidadania brasileira não obedece a um modelo linear e, ainda menos, ao modelo clássico descrito por Marshall (1967), o qual narra uma evolução dos direitos civis, passando pelos direitos políticos, para desembocar nos direitos sociais, tendo em vista o paradigma da sociedade inglesa no século XX. Pelo contrário, no caso brasileiro, a construção da cidadania parece ter se dado às avessas do modelo marshalliano: sem desprezar experiências anteriores, o marco inicial da cidadania brasileira parece revelar-se na construção de direitos sociais, já na era Vargas, na década de 1930, para depois erigirem-se os direitos políticos, sobretudo a partir da primeira experiência democrática brasileira em 1946, e, só após a redemocratização, em 1985, culminar no estabelecimento dos direitos civis (CARVALHO, 2002, p. 209). Ou seja, mesmo sob a ótica do entendimento da cidadania enquanto construção de direitos, no Brasil a trajetória cidadã só alcança completude, ao menos teoricamente, a partir de 1985, com a redemocratização que vai culminar no texto constitucional de 1988.

A construção do texto constitucional de 1988 foi precedida, na década de 1980, por uma intensa mobilização social, especialmente evidenciada nas grandes greves no ABC paulista, que acarretaram a reorganização do sindicalismo brasileiro, culminando, inclusive na fundação da Central Única dos Trabalhadores – CUT, em 1983. Nesse momento da história, a sociedade civil brasileira parece notadamente mobilizada, por exemplo, ante a decisão presidencial de converter o Congresso Nacional em constituinte, em detrimento da convocação de uma assembleia constituinte específica, a sociedade reage com uma campanha que logrou o envio de milhares de telegramas ao Congresso. Ainda que essa demanda popular tenha sido derrotada, o movimento serve para demonstrar o nível de efervescência cidadã que caracteriza o período. O texto constitucional de 1988 é fortemente influenciado por essa mobilização, ampliando os direitos sociais e alargando a própria concepção de cidadania (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 26).

O processo de alargamento da democracia, evidenciado especialmente no momento da constituinte, revelava-se pelo assomo de massas populares aos corredores do Congresso Nacional, participação popular que fica evidente quando se relata que mais de 10 mil emendas populares foram apresentadas. Ficou manifesto a configuração de um projeto “democratizante participatório” (DAGNINO, 2004, p. 195), que movimentou a sociedade civil brasileira em torno do crescimento

da cidadania. Evidenciou-se, nesse período, a forma como a cidadania brasileira poderia representar um verdadeiro motor da democracia, construindo, especialmente a partir do texto constitucional de 1988, um arcabouço jurídico progressista de inclusão da sociedade civil, o que torna clara a relação dialética entre democracia e cidadania (BALIBAR, 2013, p. 9).

O que ficou consagrado no texto constitucional representava uma espécie de aposta na redefinição da relação entre Estado e sociedade, consubstanciando um projeto centrado na participação social (DAGNINO, 2005, p. 51). Mesmo dentro da perspectiva limitada da Constituinte, que convivia com forças contraditórias e acirrados embates entre progressistas e conservadores (PILLATI, 2008, p. 4-5), o texto constitucional logrou a previsão de uma democracia representativa com instrumentos de democracia participativa e, com amplo rol de direitos sociais, os quais representavam importantes avanços para a construção de um modelo de cidadania ampliada. Assim, a Constituição de 1988 foi influenciada pela noção de cidadania ampliada segunda a qual os limites da prática cidadã não estão restritos à relação com o Estado mas se estabelecem na própria sociedade e incluem uma forma mais igualitária de relações sociais (DAGNINO, 2005, p. 57).

É a partir daí que, sob a ótica de cidadania enquanto construção de direitos, emerge a cidadania social no Brasil, assim entendida aquela que contém um conjunto de direitos e obrigações que possibilitam que todos os membros de uma comunidade usufruam de forma igualitária de padrões básicos de vida (ROBERTS, 1997, p. 6). A cidadania social proporciona as condições necessárias para que os cidadãos possam influir efetivamente na vida social e política de sua comunidade, afinal o exercício da cidadania depende de condições prévias, em geral, ligadas à renda (PEÑA, 2000, p. 41).

No entanto, o modelo previsto constitucionalmente não era o único então em discussão – até mesmo em função do contexto mundial de expansão do neoliberalismo, outros interesses se articulam em torno da concepção de um Estado mínimo. A conjunção desses dois projetos – o participativo e o modelo decorrente do Estado mínimo neoliberal - é descrito como “confluência perversa” (DAGNINO, 2004, p. 197), noção que demonstra a colisão de dois caminhos que, embora antagônicos, apelam para existência de uma sociedade civil ativa. Trata-se de uma disputa discursiva pelos significados de participação, sociedade civil, cidadania e democracia. Nessa batalha pelo conteúdo desses conceitos tão caros ao projeto democratizante vislumbra-se o risco de apropriação pela concepção oposta, de modo que:

O risco – real – que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico. (DAGNINO, 2004, p. 97).

A partir de 1989, avança no Brasil o projeto de adoção de práticas neoliberais. É assim que, durante toda a década de 1990, a consolidação da ampliação dos direitos sociais em direção à

universalização passa a enfrentar forte resistência (SILVA; YAZBEK e GIOVANNI, 2008, p. 27). Desde então, o acirramento da disputa de significados evidencia-se, sobretudo a partir da redefinição do conceito de sociedade civil, revelando-se na ressignificação da filantropia e na marginalização dos movimentos sociais (DAGNINO, 2004, p. 100).

É nesse período que, segundo Maria O. Silva e Silva (2006, p. 2), ocorrem os dois primeiros momentos da trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil, sendo o primeiro representado pelo Projeto de Lei nº 80/1991, de autoria do então senador Eduardo Suplicy, que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima para todos os brasileiros residentes no Brasil. Já o segundo momento, refere-se à ideia de articulação de uma renda mínima para a família com educação, de modo a pautar a noção de renda mínima com a unidade familiar (SILVA, 2006, p. 2).

De acordo com Maria O. Silva e Silva, Maria Carmlita Yazbek e Geraldo di Giovanni (2008, p. 93-94) essa articulação remonta a artigos de autoria do economista José Márcio Carvalho, no qual o autor busca justificar sua proposta a partir da dificuldade que as famílias pobres enfrentam para manter seus filhos na escola e, também, do obstáculo que a baixa escolaridade representa para o aumento da renda familiar o que ocasiona um ciclo vicioso no qual a pobreza atual de uma família é determinante para sua pobreza futura.

A crise econômica então vivida não deixa maior espaço para uma política de enfrentamento à pobreza, situação que começa a se alterar a partir de 1992, quando a mobilização popular produzida pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo acaba por influenciar no advento da Campanha Nacional da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza (SILVA; YAZBEK e GIOVANNI, 2008, p. 95). Nesse passo, quando o presidente Fernando Henrique Cardoso toma posse como presidente:

A sociedade civil estava nas ruas há pelo menos 10 anos – primeiro pelas Diretas já, depois pelo impeachment, e, em seguida, pela campanha contra a fome. Os anos 80 foram testemunhas de uma grande mobilização na base da sociedade e o processo de constituinte de 1988 abriu as portas para a manifestação das organizações de cidadãos ligadas às mais variadas demandas (CARDOSO *et al*, 2002, p. 6).

É a partir desse governo que a ideia de participação passa a se identificar, mais claramente, com a noção de participação solidária e responsabilidade social, culminando na adoção de uma perspectiva individualista e privatista, especialmente simbolizado pelo Programa Comunidade Solidária. Liderado pela então primeira dama, Ruth Cardoso, o Programa Comunidade Solidária tornou-se a principal estratégia governamental de combate à pobreza. Assim, tendo em vista que uma política

pública pode ter o condão de estimular o clientelismo ou proporcionar a autonomia dos cidadãos (ROBERTS, 1997, p. 13), passo a analisar essa política.

Esse programa foi criado logo no início do primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso através do Decreto nº 1366/95, o qual dispôs que o programa contaria com o Conselho do Programa Comunidade Solidária (CCS), conforme o artigo segundo do decreto, e com a Secretaria Executiva (SE), de acordo com o previsto no artigo sexto do diploma legal. Silva *et al* (2001, p. 72) chama atenção para o fato de que, embora denominado programa, o Comunidade Solidária insere-se no campo dos discursos justamente ao apresentar-se como uma estratégia de articulação entre níveis governamentais e a sociedade civil para promover ações focalizadas contra a pobreza, utilizando-se de recursos e estruturas já existentes. A presidência do Conselho ficou a cargo da primeira dama Ruth Cardoso.

O CCS era composto por 21 membros da sociedade civil e 10 ministros de Estado e possuía como função articular a sociedade civil propondo parcerias entre entidades governamentais e não governamentais, sendo, portanto, um órgão consultivo e não executivo, conforme detalhado no artigo terceiro do decreto. Seus membros foram escolhidos baseando-se em um critério de legitimidade, em detrimento da representatividade, tendo sido convidados para compor o conselho personalidades com atuação reconhecida (CARDOSO, 2002, p. 8). É assim que ocorre uma mudança da própria noção de representatividade que passa a se confundir com visibilidade social e espaço ocupado nas mídias (DAGNINO, 2005, p. 54).

Já a SE representava o órgão governamental do programa, sendo que seus quadros foram formados majoritariamente por técnicos do IPEA (ALMEIDA, 2006, p. 88). A SE ficou responsável pela identificação e seleção dos municípios mais pobres e pela atribuição de prioridade aos programas ministeriais (SILVA *et al*, 2001, p. 75). Além disso, a SE buscava integrar as ações empreendidas nos municípios mais pobres e desenvolver parcerias com a sociedade civil (PELIANO; RESENDE e BEGHIN, 1995, p. 30). Essa estrutura dual conformada a partir de um desenho institucional que previa a convivência entre um órgão governamental e um conselho da sociedade civil, presidido pela própria primeira dama originou inúmeros problemas e frustrações durante toda a existência do programa, afinal:

Neste desenho, nem a Secretaria-Executiva, nem muito menos o Conselho dispunham de recursos públicos para desenvolver ações próprias. Os programas e as verbas estavam nos diferentes ministérios cuja ação a Secretaria-Executiva se propunha articular e dinamizar. (CARDOSO *et al*, 2002, p. 7).

O programa Comunidade Solidária sucedeu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) que, instituído pelo governo anterior, era influenciado pela campanha Ação da

Cidadania, do sociólogo Betinho e buscava articular a ideia de segurança alimentar com a concepção de direitos, perspectiva que possuía, claramente, um potencial conflitivo em relação à política econômica neoliberal então vigente. O CONSEA estava influenciado, então, pelo entendimento segundo o qual a questão social e a pobreza precisam ser compreendidas a partir da “ótica da construção da cidadania e da igualdade de direitos” (DAGNINO, 2005, p. 59). O Programa Comunidade Solidária, pelo contrário, surge como uma estratégia de combate à pobreza que esteve inserido, ao longo de sua existência, na política econômica do governo de FHC, partindo do princípio que essa pauta macroeconômica representava um consenso insuperável.

Desde sua concepção, seu tratamento da questão social esteve subordinado à política econômica, o que revela as limitações do programa, afinal “o social não pode prescindir do econômico” (SILVA, 2003, p. 239). O atendimento às questões sociais deveria partir então, do reconhecimento que o “cobertor era curto demais (...) quaisquer aumentos de despesa em um setor implicaria, necessariamente, a redução de despesas em outras áreas” (RESENDE, 2000, p. 32). Essa posição em relação à política econômica chegou a ocasionar fissuras no CCS, especialmente simbolizadas pela saída, em 1996, dos conselheiros Betinho e Jorge Eduardo Durão (CARDOSO et al, 2002).

O Programa Comunidade Solidária, desde sua gênese, pautou sua atuação não pela proposição de novos programas, mas pela tentativa de implantar uma nova forma de gerenciamento dos programas já existentes destinados a lidar com a questão da fome e da miséria no país, atuando de modo a viabilizar o engajamento da sociedade civil, além de buscar uma maior integração entre os diversos órgãos do governo federal e as esferas estadual e municipal (SUPLICY e NETO, 1995, p. 41). Pretendia ser, sobretudo, uma estratégia de articulação e coordenação de ações governamentais e de combate à pobreza (PELIANO; RESENDE e BEGHIN, 1995, p. 21). O Programa, então, se propunha a agir gerenciando os programas de diferentes ministérios e identificando os municípios onde a pobreza era maior e nos quais esses programas deveriam ser desenvolvidos (SILVA, 2003, p. 4).

Nesse contexto foram criados projetos, denominados programas inovadores, entre eles o Programa Alfabetização Solidária, Universidade Solidária e Capacitação Solidária, sempre pautados pela participação da sociedade civil, através de convênios e parcerias (CARDOSO *et al*, 2002). Emerge, desde então, o discurso da participação solidária que origina práticas que confundem as fronteiras entre cidadania e assistencialismo (ALMEIDA, 2006, p. 31). Ao longo de sua existência, o Programa Comunidade Solidária veiculou 16 programas de combate à pobreza distribuídos por diversos ministérios, que ficaram conhecidos como Agenda Básica, todos marcados por essa ideia de participação solidária, conforme demonstra o quadro abaixo:

Áreas Temáticas	Ações Programáticas
Redução da Mortalidade na Infância	Programa de Combate à Desnutrição Infantil (Programa do Leite) Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) Programa Nacional de Imunização (PNI) Programa de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde (FNS) Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher e da Criança
Suplementação Alimentar	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA)
Apoio ao Ensino Fundamental	Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) Programa de Cesta de Saúde do Escolar (PCSE) Programa de Cesta de Material Escolar (PCME)/Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) Programa de Educação Infantil
Apoio à Agricultura Familiar	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional	Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) Programa Nacional de Educação Profissional (PLANFOR)
Desenvolvimento Urbano	Programa Habitar-Brasil Programa de Ação Social em Saneamento (PASS)

Fonte: RESENDE, 2000, p. 31

A estratégia defendida pelo Programa Comunidade Solidária baseou-se na articulação de quatro princípios: parceria, solidariedade, descentralização das ações, integração e convergências das ações (PELIANO; RESENDE e BEGHIN, 1995, p. 22). Através do princípio da parceria defendia que a questão da fome e da miséria deveria ser resolvida pela integração entre ações da sociedade civil e do governo. Essa ideia de parceria representava, no entanto, a homogeneização de interesses entre grupos sociais distintos e a consequente imposição cultural da ideologia dominante (SOUSA, 2001, p. 108). O princípio da solidariedade procurava marcar a ideia de um “engajamento ético” (PELIANO; RESENDE e BEGHIN, 1995, p. 22) que mal ocultava o desmonte estatal, promovido pelo neoliberalismo e a transfiguração de atividades sociais voluntárias em políticas sociais. Já a descentralização seria uma forma de estimular a participação da sociedade civil e a eficiência das políticas veiculadas, mas acabou por revelar-se em práticas marcadas pela fragmentação e pela descontinuidade (SILVA, 2001, p. 13).

Aqui se opera uma mudança do conteúdo de participação da sociedade civil, que perde seu significado político e coletivo para se escamotear na ideia de participação solidária centrada no trabalho voluntário e na responsabilidade social (DAGNINO, 2005, p. 54). Por fim, pelo princípio

da integração e convergência das ações buscava-se otimizar os resultados pretendidos. Os princípios norteadores do Programa Comunidade Solidária revelam, então, que:

Nessa perspectiva, a ideologia dominante, repassada oficialmente nas práticas solidárias, principalmente por meio do voluntariado e da solidariedade, vem se constituindo, na verdade, uma forma de controle (do) social, à medida que desmobiliza as ações reivindicatórias por justiça e igualdade social, que passam a ser substituídas por ações de colaboracionismo, o que, em última instância, se reveste na falsa aparência de que não há grupos sociais distintos e antagônicos entre si (SOUSA, 2001, p. 103).

Assim, o Programa Comunidade Solidária teve seu desempenho marcado pelas ideias de participação da sociedade civil, eficiência da gestão e encolhimento das responsabilidades sociais do Estado, dado que estas seriam “devolvidas” à sociedade civil (ALMEIDA, 2006, p. 29). O Programa Comunidade Solidária buscou, então, pautar sua ideologia a partir da solidariedade, entendida como o núcleo de uma nova concepção de cidadania (SILVA *et al*, 2001, p. 73). O reconhecimento da importância do terceiro setor funcionava como fundamento dessa ressignificação da cidadania, afinal:

No mundo de hoje não existem apenas Estado e Mercado. Há também um Terceiro Setor não-lucrativo e não-governamental que, com sua criatividade e diversidade, enriquece a dinâmica social. A cidadania é cada vez mais ativa e desempenha um papel estratégico na promoção de solidariedade social e de processos sustentáveis de desenvolvimento (CARDOSO, 2002, p. 15).

A ideia específica de participação que marcou a atuação do Programa Comunidade Solidária não agregava a noção de disputa política ou partilha de poder (ALMEIDA, 2006, p. 101). Nesse sentido, o cerne dessa participação revelou-se no estímulo ao voluntariado, confundindo caridade e compaixão com cidadania participativa, o que ficou especialmente evidente através do “Programa Voluntários”, que buscava “um novo conceito de ação voluntária, como expressão da cidadania participante (CARDOSO *et al*, 2002, p. 75).

Ao longo de sua atuação, o CCS foi construindo um discurso que contrapôs deliberação e reivindicação, destituindo as lutas sociais de sentido político. Por trás desse discurso, esteve sempre presente a concepção neoliberal, fundada no desmonte do Estado e na confusão entre políticas sociais e atividades voluntárias (DEMO, 2001, p. 61). Assim, o programa esteve sempre impregnado de um apelo às ações filantrópicas e ao ideário de uma sociedade solidária que representariam uma alternativa à atuação estatal limitada na perspectiva neoliberal.

A atuação do Programa Comunidade Solidária não se orientava pela investigação e mitigação das causas estruturais das desigualdades sociais, de modo que, ao fim e ao cabo, seus programas inseriram-se na matriz do assistencialismo, a partir da contraposição entre carente e

caridoso (ALMEIDA, 2006, p. 112). Em lugar do tratamento às causas estruturais da pobreza, emerge o discurso da solidariedade que permite o abrandamento dos conflitos sociais ao supor uma cooperação global, isentando as elites de mudanças que ameacem seus interesses (DEMO, 2001, p. 65).

Em 1995, paralelamente ao desenvolvimento do Programa Comunidade Solidária, mas imerso no mesmo contexto ideológico, surge o Programa Bolsa Escola, inicialmente enquanto programa local, nas cidades de Campinas, Brasília e Ribeirão Preto, e que, em 1996, após ter se estendido por vários municípios, influenciou a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) em nível federal, marcando o terceiro momento dos programas de transferência de renda no país (SILVA, 2006, p. 4). Aqui, é importante ressaltar que:

No Brasil, a inspiração de muitos programas, sobretudo os de iniciativa de municípios, iniciados em 1995, se originaram, de propostas de políticos do Partido dos Trabalhadores, procurando orientar-se por uma perspectiva rumo à redistribuição da riqueza socialmente produzida. Todavia, a ampliação dessas propostas e a formulação dos programas nacionais de grande abrangência, com aparente consenso entre políticos de diferentes orientações ideológicas, parecem vir direcionando as experiências para uma perspectiva orientada por pressupostos liberais/neoliberais (SILVA; YAZBEK e GIOVANNI, 2008, p. 43).

No segundo governo de FHC, emerge o Programa Comunidade Ativa, por recomendação do próprio CCS, que tinha por foco a promoção de uma maior integração da atuação federal com os municípios atendidos, os quais passariam a estabelecer suas necessidades, em vez de apenas aderir a programas previamente formatados pelo governo federal. Essa mudança foi tida como uma “grande virada” (CARDOSO *et al*, 2002, p. 19) baseada, sobretudo, na formulação da estratégia denominada Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS, que elege como prioridade o fortalecimento de pessoas e comunidades para proporcionar “processos sustentáveis de desenvolvimento de dentro para fora e de baixo para cima” (CARDOSO *et al*, 2002, p. 21). Esse programa representou a participação direta do governo federal no estímulo ao desenvolvimento sustentável das localidades mais pobres do país, buscando, ao menos segundo seu discurso oficial, a superação de práticas meramente assistencialistas (SILVA, 2001, p. 15-17).

Assim, a atuação do Programa Comunidade Solidária e, posteriormente, do Programa Comunidade Ativa baseou-se na premissa segundo a qual:

Não há caminho único nem receita infalível para superar a pobreza: a presença do Estado é fundamental, mas insuficiente para enfrentar o problema. A tarefa transcende o governo e exige o envolvimento de todos. A simples transferência de renda direta aos mais pobres não é uma solução mágica – até porque não existe uma solução mágica (CARDOSO *et al*, 2002, 24).

Na sequência, em junho de 2001 foi regulamentado o Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, através da Lei Complementar nº 111/2001 que financiava ações de transferência de renda, além de ações de saneamento e geração de empregos, entendidas como áreas de impacto relevante sobre a pobreza. A criação desse fundo decorreu da necessidade de viabilizar o Programa Bolsa Escola que, seria em seguida, alçado ao lugar de principal política social do governo federal (SILVA, 2001, p. 18). Em seguida, foi instituído o Programa de Índice de desenvolvimento humano (IDH) 14, posteriormente denominado Projeto Alvorada, regulamentado pelo Decreto nº 3.769/2001, direcionado a municípios com IDH inferior a 0,5.

A partir de 2001, o desenvolvimento de programas de transferência de renda inaugurou o quarto momento da sua trajetória histórica, que foi marcada especialmente pela criação, na esfera federal, dos Programas Bolsa Escola (Lei nº 10219/2001, resultado da conversão da MP 2140-1) e Bolsa Alimentação (instituído pela MP 2140-01). Por outro lado, essa fase também contemplou a renovação do debate acerca da substituição da ideia de renda mínima por uma renda de cidadania, sobretudo após o lançamento da obra “Renda de Cidadania”, de autoria de Eduardo Suplicy, em 2002 (SILVA, 2006, p. 2).

Nesse quadro, o governo Fernando Henrique Cardoso acabou por criar o que denominou de “Rede de Proteção Social” constituída por 12 programas sociais, a saber: bolsa alimentação, programa de erradicação do trabalho infantil (PETI), bolsa escola, auxílio gás, programa Brasil jovem, abono salarial PIS/PASEP, bolsa qualificação, seguro desemprego, seguro safra, benefício de prestação continuada (BPC), renda mensal vitalícia e previdência social rural (BRASIL, 2002). Para que se possa compreender a índole geral desses programas, passo agora a examiná-los, com o intuito de declinar suas principais características.

A previdência social rural não é uma articulação específica do governo FHC, pelo contrário, trata-se de uma previsão da própria Constituição de 1988 em seu artigo 195, regulamentada em 1991 pelas Leis nºs 8.212 e 8.213 de 1991, a partir da qual foi instituído o benefício de um salário mínimo para trabalhadores rurais idosos, seus respectivos cônjuges, desde que tenham trabalhado em atividades rurais em regime de economia familiar (SILVA, 2003, p. 11).

Da mesma forma, o abono salarial PIS/PASEP também decorre de previsão constitucional, estando previsto no artigo 239, §3º, da Constituição de 1988. Essa previsão foi regulamentada pela Lei nº 7.859, de 1989, ainda durante o governo de José Sarney, e instituiu um abono de um salário mínimo para os trabalhadores que recebem até dois salários mínimos médios mensais e que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante trinta dias no ano-base, desde que estejam cadastrados no programa há pelo menos cinco anos.

Ainda em atendimento ao comando do artigo 239 da Constituição, essa mesma lei instituiu o seguro desemprego que representa uma renda mensal a que faz jus aquele que teve seu vínculo empregatício involuntariamente rompido. Em 1994, durante o governo Itamar Franco, através da Lei nº 8.900, o seguro desemprego sofreu algumas alterações, alcançando, a partir de então, até cinco parcelas mensais, cujo valor máximo em dezembro de 2002, final do governo FHC, era de R\$ 374,20²⁵.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) também é oriundo da Constituição, especificamente da previsão do artigo 203, inciso V, que originou a previsão do artigo 20 da Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Sua regulamentação se deu, inicialmente, ao final do governo Itamar Franco em 1994, através do Decreto nº 1.330 que foi revogado no ano seguinte pelo Decreto nº 1.744²⁶. O Benefício de Prestação Continuada garante um salário mínimo mensal ao cidadão com deficiência física incapacitado para o trabalho e ao idoso, desde que não se encontrem vinculados a outro regime de previdência social, nem façam jus a outros benefícios. Como critério para definição de idoso, a lei determinou inicialmente a idade de 70 anos, mas definiu que esse limite cairia a cada ano, de modo a alcançar 65 anos em 2000. Além disso, os pretendidos beneficiários precisam comprovar renda familiar per capita inferior a ¼ de salário mínimo, conforme o artigo 6º da lei. Esse benefício foi o sucessor do de Renda Mensal Vitalícia, instituído pela Lei nº 6.179/74, que garantia um salário mínimo mensal para idosos com idade superior a 70 anos e pessoas com deficiência física que as incapacitasse para o trabalho e que auferissem renda inferior a 60% do salário mínimo.

O primeiro desses programas da rede de proteção social criado especificamente no governo FHC é o PETI, que buscava erradicar o trabalho infantil de áreas urbanas e rurais, tendo sido implantado em 1996. Seu público alvo são famílias com renda *per capita* inferior a ½ salário mínimo que incluam crianças com idade entre 7 e 15 anos de idade, oferecendo uma complementação entre R\$ 25,00 e R\$ 40,00 por criança na zona rural e urbana, respectivamente (SILVA, 2003, p. 10-11). Para que a família possa pertencer ao programa, exige-se que a criança frequente a escola e participe do Programa Jornada Ampliada, constituído por ações educativas

25 As regras para usufruto do seguro desemprego foram recentemente alteradas pela lei 13.134/2015, que restringiram o benefício para aqueles que o utilizam pela primeira e segunda vez. O valor atual do teto do seguro desemprego é R\$ 1.385,91, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego (http://www.mte.gov.br/index.php/srteam/noticias/523-mte-divulga-nova-tabela-do-seguro-desemprego_aceso_em_22/11/2015).

26 A partir de 2007, já no governo Lula, o regulamento do BPC foi novamente alterado, passando a ser veiculado pelo decreto 6.214 de 2007.

para crianças e adolescentes em horário alternativo à escola, visando a manter o beneficiado fora de atividades de trabalho (SILVA, 2004, p. 14).

Já a bolsa qualificação foi instituída originalmente pela Medida Provisória 1.726 em 1998, a qual, após algumas alterações e inúmeras reedições, acabou originando a Medida Provisória 2.164-41 em 2001, que logrou incluir o artigo 2a na Lei nº 7.998, mesma lei que regula o seguro desemprego. Trata-se de um benefício que garante uma bolsa ao empregado ante a suspensão do seu contrato de trabalho desde que ele realize curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo seu empregador conforme previsto em convenção ou acordo coletivo celebrado para esse fim. De acordo com o artigo 3A da Lei nº 7.998, a periodicidade, os valores, o cálculo do número de parcelas serão os mesmos previstos para o usufruto do benefício do seguro desemprego.

O Programa Bolsa Escola instituído pela lei 10.219 de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº 3.823 no mesmo ano, criando uma transferência de renda de R\$ 15,00 por criança, no limite de 3 crianças por família, desde que os beneficiários estivessem regularmente matriculados nas escolas e possuíssem frequência mínima de oitenta e cinco por cento²⁷. A meta inicial do programa era atender 10,7 milhões de crianças e adolescentes, com idade entre 6 e 16 anos, oriundos de famílias com renda *per capita* de, no máximo, meio salário mínimo (SILVA, 2004, p. 16).

O exame da legislação atinente ao programa permite perceber a influência da mesma lógica de descentralização que marcou o Programa Comunidade Solidária, tendo em vista que, para ser implementado, o Bolsa Escola dependia da adesão dos municípios por lei municipal, conforme o artigo segundo da Lei nº 10.219, que previa ainda o acompanhamento por um conselho de controle social, constituído por membros do governo e da sociedade civil.

Silva (2004, p. 17) ressalta que o programa Bolsa Escola, entre os programas de transferência renda analisados, foi o que logrou maior alcance quantitativo, embora afirme que as cotas para cada município foram insuficientes para atender a demanda. Além disso, a autora alerta para o pequeno montante auferido pelas famílias, que se mostrou insuficiente para causar um impacto mais significativo em suas vidas e, além disso, aponta para as deficiências do sistema educacional brasileiro ineficaz para o atendimento de todas essas crianças.

Ainda em 2001, por meio da Medida Provisória nº 2.206 e do Decreto nº 3.934, o governo federal instituiu o Programa Bolsa Alimentação, vinculado ao Ministério da Saúde. Seu objetivo era promover saúde e nutrição para mulheres gestantes, ou em fase de amamentação, além de crianças entre seis e onze meses de idade, mediante a transferência direta de um valor pecuniário de R\$

27 Sobre o valor do Bolsa Escola, Demo (2005b, p. 464) anota: “Esta renda mínima acabou em R\$ 15,00, emblema acintosos do Estado como garante da cidadania”.

15,00 a R\$ 45,00 por família. A legislação abriu a possibilidade para que o Poder Executivo criasse uma agenda de compromissos para os beneficiários que correspondeu a uma série de ações relacionadas à saúde, como a obrigação de participar de programa de pré-natal e de atividades educativas sobre planejamento familiar²⁸.

O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (Brasil jovem) foi regulamentado pela Portaria nº 879 do Ministério da Previdência e Assistência Social em 2001. Seu público alvo era o de jovens com idade entre 15 e 17 anos, em situação de risco social, cuja renda per capita familiar fosse limitada a meio salário mínimo (SILVA, 2004, p. 18). Para que pudessem receber o benefício, esses jovens deveriam ter frequência mínima de 75% à escola e às atividades desenvolvidas pelo programa (SILVA, 2004, p. 19). De acordo com seu regulamento, o valor do benefício é de R\$ 65,00 mensais a ser auferido durante doze meses, nos quais o jovem passa por uma capacitação teórica e prática. A partir de 2005 esse programa passou a chamar-se Proteção Social Básica ao Jovem (PSB Jovem).

Também em 2001, a Medida Provisória nº 11, convertida no ano seguinte na Lei nº 10.420, instituiu o seguro safra, pelo qual o pequeno agricultor da região do semiárido que se encontrasse em situação de calamidade, emergência ou estiagem que tivesse perdido pelo menos 50% da sua safra receberia até R\$ 600,00 em seis parcelas mensais (SILVA, 2004, p. 7). Nos governos seguintes o valor do benefício foi gradativamente reajustado alcançando, atualmente, o valor de R\$ 1.200,00, conforme redação dada ao artigo 8º da Lei nº 10.453 pela Lei nº 12.766, de 2012). Para acessar o programa, os beneficiários devem participar de ações de educação e capacitação.

Já em 2002, através do Decreto nº 4.102 e da Lei nº 10.453, foi criado o auxílio gás, que previa a transferência bimestral do valor de R\$ 7,50 por família para compensar a retirada do subsídio federal ao gás de cozinha para famílias mais pobres (SILVA, 2004, p. 13). Segundo Silva (2004, p. 14), o programa pretendia atender, inicialmente, 10 milhões de famílias, com prioridade para aquelas já cadastradas em outros programas governamentais. O critério para concessão era que a família já fosse atendida por um desses programas ou possuísse renda *per capita* inferior a meio salário mínimo.

Essa breve análise dos principais programas de transferência de renda que existiam ao final do governo FHC revela duas características: focalização e condicionalidades. Apenas os programas que se originam no texto Constitucional – BPC (sucessor do programa de renda mensal vitalícia), seguro desemprego, abono PIS/PASEP e aposentadoria rural especial – que estão mais fortemente

28 Para detalhamento da agenda de compromissos, consultar instruções do Ministério da Saúde em http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimenta_saudavel.pdf acesso em 22/11/2015.

vinculados a ideia de direitos estão isentos de condicionalidades. Para usufruir os demais, os pretensos beneficiários precisam cumprir condições, em geral relacionadas à educação e à saúde, como frequência mínima à escola, cursos, ou programas de saúde.

A focalização dos programas revela a intenção de beneficiar apenas a população extremamente pobre, o que acaba por possuir um efeito fragmentador da pobreza “na medida em que apenas alguns extremamente pobres são, temporária e descontinuamente, atendidos” (SILVA, 2001, p. 14). Essa estratégia de focalização foi defendida, desde o Programa Comunidade Solidária, como uma maneira de alcançar a universalização de serviços sociais básicos (RESENDE, 2000, p. 16).

Segundo Silva (2001, p. 14), é possível haver uma concepção progressista de focalização, que estaria vinculada à responsabilidade social do Estado, tratando-se de uma discriminação positiva de segmentos da sociedade que demandem atenção especial, de modo a permitir sua efetiva inclusão em relação à riqueza e a bens e serviços socialmente relevantes. No entanto, a focalização implementada pelos programas sociais analisados dá-se segundo padrões neoliberais, baseando-se em programas sociais insuficientes e descontínuos, cujo público alvo encontra-se em situação de extrema pobreza e, ainda, transferindo para a sociedade, através dos discursos de parceria e de solidariedade, a responsabilidade pela proteção social (SILVA, 2001, p. 14). Diante dessa miríade de programas, e, levando em conta a existência de um tripé neoliberal baseado em focalização, descentralização e parcerias, Silva (2003, p. 238) reflete que:

O exposto sugere que o enfrentamento da pobreza no país vem sendo orientado por uma lógica, de um lado, representada pela adoção de um conjunto desarticulado, insuficiente e descontínuo de programas sociais compensatórios, que na década de 1990 passam a se orientar pelos princípios da “focalização”, da “descentralização” e da “parceria” assentados no ideário neoliberal, tudo movido pela ideologia da “solidariedade” e da reedição da filantropia e da caridade, agora estendida ao âmbito empresarial; de outro lado, pela manutenção do Modelo Econômico baseado na sobre-exploração do trabalho e na concentração da riqueza socialmente produzida, cuja expressão é o aumento do desemprego, o incremento do trabalho instável e precarizado, a diminuição da renda do trabalho e a consequente expansão da pobreza (SILVA, 2003, p. 238).

O exame dessas políticas sociais reforça também a ideia segundo a qual essas políticas não são, de modo algum, neutras; pelo contrário, podem estratificar uma sociedade e servir de base para coalizões de governo (ROBERTS, 1997, p. 9). No contexto do neoliberalismo não há meio efetivo de combater as desigualdades sociais, já que a cidadania está subordinada ao mercado, de modo que: (...) é simplesmente impossível montar, no capitalismo, um sistema econômico regulado pela cidadania. Isto o feriria de morte, porque desfaria sua relação socialmente predatória do lucro e acumulação de capital (DEMO, 2005b, p. 467).

Assim, a análise dessas políticas revela que inflexão neoliberal pouco deixou do conteúdo progressista em seu conceito reconstruído de cidadania, que, pelo contrário, procura promover a identificação entre cidadania e mercado, tornando este a instância provedora de direitos, e, de cidadania, por excelência, substituindo o Estado. Alterou-se, ainda, o significado de participação, que passou a identificar-se com a simples gestão não politizada de atividades filantrópicas, fundada na ideia de solidariedade (DAGNINO, 2005, p. 59). Além disso, a própria noção de sociedade civil se transforma, a partir da importância adquirida pelas organizações do terceiro setor, que representam mais uma tentativa neoliberal de destituir o conteúdo político da própria ideia de cidadania (DAGNINO, 2005, p. 60).

Não quero negar, por outro lado, a importância de obter determinados benefícios, sejam financeiros, nos casos de transferência de renda direta, como o bolsa escola, ou ganhar bens da vida necessários, como cursos de capacitação do Programa Comunidade Solidária. É lógico que esses benefícios podem gerar melhorias na vida das pessoas, o que não procede é que, concedidos da forma como foi aqui verificado, através de políticas sociais orientadas pelo neoliberalismo, possam influir decisivamente na formação da cidadania social, afinal:

Tais auxílios podem ser muito decisivos na vida das pessoas, mas não geram emancipação. (...) Dentro do sistema neoliberal, um mínimo de consciência crítica vai reconhecer que quando a renda mínima se torna política de sistema, já significa que foi aceita porque permite cultivar o problema. O sistema se beneficia da renda mínima muito mais que os pobres. (...) É mister distinguir acuradamente entre fazer assistência por direito de cidadania e acabar com a cidadania ao fazer assistência (DEMO, 2001, p. 50).

Emerge, então, um contexto que se caracteriza pelo encolhimento do espaço público, consequência da proeminência da ação privada, do entendimento da opinião pública enquanto manifestação de preferências individuais, pela redução da figura do cidadão a de mero consumidor, pela ideologia da competência que divide os cidadãos entre os que possuem conhecimento técnico e os ignorantes, centralizando a participação política no voto e pela relevância assumida pelos meios de comunicação em massa na definição das opiniões (CHAUÍ, 2007, p. 28). Nesse sentido, o neoliberalismo conduz a uma verdadeira transformação da natureza da política, através da neutralização do conflito político empreendido pelo conceito de governança, de modo a conduzir a uma “desdemocratização” que constitui uma ameaça à própria ideia de cidadania ativa (BALIBAR, 2013, p. 211).

Essa neutralização do conflito, que não significa sua extinção, mas a destituição de seu caráter constituinte que permite que todos os antagonismos alcancem a esfera pública (BALIBAR, 2013, p. 150), relaciona-se com outra face da teoria neoliberal: a desconfiança da democracia.

Entendida como o governo da maioria, a democracia representaria um risco às liberdades constitucionais, de modo que a governança deve ser exercida por especialistas (HARVEY, 2013, p. 77). Dessa forma:

(...) a política é considerada uma questão técnica que deve ficar nas mãos de especialistas competentes, cabendo aos cidadãos reconhecer a própria incompetência, confiar na competência dos técnicos e reduzir a participação política ao momento do voto nas eleições (CHAUÍ, 2007, p. 28).

O que se configurou foi o modelo típico do regime liberal que, de acordo com Bryan Roberts (1997, p. 11), caracteriza-se por medidas descentralizadoras e pelo fornecimento de serviços sociais através da cooperação de instituições sem fins lucrativos, com ênfase em programas que visam a atender apenas aos mais pobres, destituídos de caráter universal. Esses critérios que permitem a focalização na população mais pobre atendem também a requisitos racionais, o que não é suficiente para ocultar que eles obedecem, sobretudo, a lógica neoliberal, permitindo que a quantidade de beneficiários seja mínima e poupando o máximo de recursos (DEMO, 2001, p. 52). Afinal, como é típico do ideário neoliberal, prevalece a ideia segundo a qual a desigualdade material é inevitável em um sistema de livre mercado, de modo que o que essas políticas pretendem é apenas mitigar a pobreza, atuando apenas de modo a suplementar o mercado (FRIEDMAN, 2014, p. 161).

4.2 Cidadania contemporânea: um estudo de caso sobre o Programa Bolsa Família.

O objetivo desse item é compreender a construção das políticas públicas sociais de mitigação da pobreza empreendidas durante o período do governo do Partido dos Trabalhadores, a partir de 2003, especialmente o programa Bolsa Família, buscando entender sua relação com a cidadania em um contexto de neodesenvolvimentismo econômico.

Durante a transição entre os governos FHC e Lula foi produzido um relatório do “Governo de Transição”, o qual, em relação às políticas sociais existentes, dava conta da presença de programas concorrentes e sobrepostos, o que acarretava fragmentação e competitividade entre eles, inexistência de coordenação geral e planejamento gerencial dos programas, reduzindo sua eficiência e potencializando o desperdício de recursos, além ausência de uma estratégia específica que promova a autonomia das famílias beneficiárias, falta de profissionalização na gestão dos programas dificultando a sua continuidade, relação problemática com os municípios, cotas insuficientes para atendimento de todos aqueles que preenchem as condições do programa, valor orçamentário insuficiente resultando em um benefício de baixíssimo valor e problemas com o

programa “Cadastro Único”, software que viabiliza o cadastramento dos beneficiários (SILVA; YAZBEK e GIOVANNI, 2008).

Em 01 de janeiro de 2013, durante a cerimônia de posse no cargo de presidente da República, Lula diz: “É por isso que hoje conclamo: Vamos acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobras e a memorável luta pela redemocratização do país²⁹”. Desde então, fica evidente a ênfase discursiva que o combate à fome irá ter no novo governo.

A primeira estratégia implementada foi o programa “Fome Zero” (FZ), cuja proposta inicial foi elaborada em 2001 pelo Instituto da Cidadania, sob a coordenação geral de Lula³⁰. O se pretendia era superar a submissão das políticas sociais às políticas econômicas, pertencendo a um projeto político amplo, cuja intenção era inaugurar um novo modelo de desenvolvimento e atacar as raízes da desigualdade social (ALMEIDA, 2006, p. 150). Em sua forma original, o FZ tinha intenção de conjugar políticas estruturais, como reforma agrária, geração de empregos e redistribuição de renda, com ações emergenciais, conforme o quadro abaixo:

29 Discurso de posse Lula <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml> Acesso em 25/01 de 2016.

30 Documento disponível em: http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc_sintese.pdf

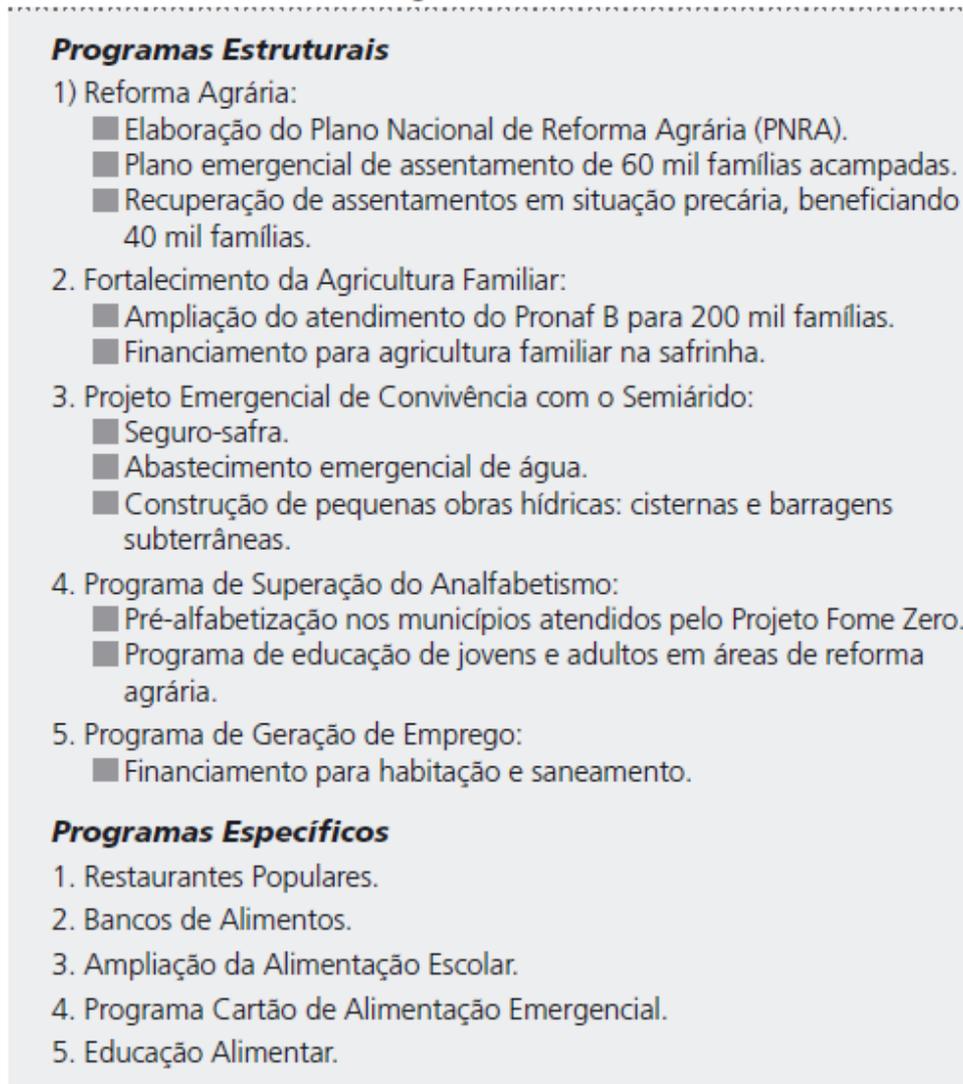


Figura 1 Fonte: SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010, p. 56

Para implementação do Fome Zero foi recriado o Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, como órgão de assessoramento do Presidente da República e se instituiu o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, também vinculado à presidência da República (SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010, p. 53). O programa FZ contemplava também a participação social, incluindo um eixo denominado “mutirão cívico”, coordenado por Frei Betto e Oded Grajew, que busca mobilizar a sociedade civil na construção de ações de inclusão social (ALMEIDA, 2006, p. 150). Além disso, aproveitou-se a estrutura física, de pessoal e de orçamento da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária.

Ainda em 2003, através da medida provisória 108, regulamentada pelo decreto 4.675, foi instituído o cartão alimentação como parte das políticas específicas do FZ. Tratava-se de uma transferência monetária de R\$ 50,00 por família que apresentasse renda per capita familiar mensal de até meio salário mínimo, incluídos rendimentos auferidos através de outros programas de

transferência de renda (SILVA; YAZBEK e GIOVANNI, 2008, p. 121). A concessão desse benefício estava associada à realização de ações específicas, que dependiam da realidade local e englobavam, em geral, educação alimentar, alfabetização e elevação da escolaridade e orientação básica de saúde e higiene. O número de beneficiários desse programa estava limitado ao orçamento previsto, de modo que a focalização pretendida não era atendida plenamente (SILVA; YAZBEK e GIOVANNI, 2008, p. 123).

Paralelamente à instituição do FZ, o governo Lula, manteve, como já havia afirmado desde sua campanha, os compromissos com os principais eixos da política econômica do governo anterior, desse modo:

De um lado, o projeto foi anunciado como parte de um projeto político que tinha como horizonte a mudança do modelo de desenvolvimento então vigente no sentido de colocar a universalização e ampliação de direitos na centralidade da agenda do governo. Nesse registro, as ações emergenciais foram definidas como necessárias porque atendiam ao imperativo de intervenção imediata nas situações de fome, mas estavam longe de esgotar o escopo da política social pretendida. Mas, de outro lado, e contraditoriamente, por meio do eixo do combate à fome, que incluía as ações emergenciais e específicas, o FZ foi apreendido como uma estratégia que possibilitaria a (re)conciliação daquele mesmo modelo vigente com objetivos de natureza social (ALMEIDA, 2006, p. 154).

O FZ estava de acordo, então, com a ideia neodesenvolvimentista básica de promover uma espécie de articulação de desenvolvimento econômico e humano, tendo sido bem recebido por organismos internacionais. A ênfase na política econômica baseada no equilíbrio fiscal acabou por gerar cortes das áreas sociais que suspenderam o adimplemento das reformas estruturais que faziam parte do FZ. Ao final de 2003, inúmeras críticas foram dirigidas ao FZ ressaltando a centralização que o combate à fome sob viés assistencialista foi assumindo durante a implementação do programa, em detrimento da configuração de uma ampla política de segurança alimentar, até mesmo porque as medidas estruturais previstas não se realizaram (ALMEIDA, 2006, p. 150).

Em outubro de 2003, através da medida provisória 132, o governo federal instituiu o programa Bolsa Família (BF) “que se integra a um guarda-chuva maior denominado Programa Fome Zero (WEISSHEIMER, 2010, p. 60)”, unificando os benefícios sociais do governo federal, quais sejam: bolsa escola, cartão alimentação, auxílio gás e bolsa alimentação. Nesse sentido, evidenciadas as dificuldades de efetivar as reformas estruturais previstas pelo FZ, o programa Bolsa Família acaba por se consolidar como principal programa social do governo Lula.

A unificação dos programas de transferência de renda promovida a partir do governo Lula teve por objetivo ampliar os recursos, elevar seu valor monetário e melhorar o atendimento, implantando uma política federal de transferência de renda (SILVA; YAZBEK e GIOVANNI, 2008, p. 135). Esse processo de unificação iniciou-se em 2003 e foi concretizada em 2007, tendo sido implementada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SILVA e

LIMA, 2014, p. 43). Na exposição de motivos da medida provisória que instituiu o programa, ficaram expostos os objetivos do Bolsa Família:

O Programa Bolsa Família tem como objetivo básico combater a fome e a pobreza, dando condições para que as famílias atendidas enfrentem sua situação de vulnerabilidade, tanto por meio de um benefício monetário que visa ao atendimento de suas necessidades básicas, quanto pelo estabelecimento de condicionalidades que induzem o acesso aos direitos sociais de segurança alimentar, saúde, educação e assistência social. O Programa pretende, também, contribuir para a emancipação dessas famílias, criando oportunidades de inclusão social, isto é, fornecendo meios para que possam sair da situação em que se encontram e, ainda, provocar impacto no plano local (BRASIL, 2003).

Essa unificação alcançou os quatro programas federais (Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Vale Gás), conforme inicialmente previsto, tendo sido integrado, mais tarde, o programa PETI, além de ter articulado programas estaduais e municipais (SILVA e LIMA, 2014, p. 71). Após a unificação, permaneceu a classificação das famílias entre pobres e extremamente pobres, a referência da renda *per capita* familiar e os baixos valores dos benefícios, o que resulta em pouca perspectiva real para que as famílias atingidas superem efetivamente a pobreza (SILVA e LIMA, 2014, p. 72).

O protagonismo do BF em relação às políticas sociais federais manteve-se mesmo após o início do governo Dilma Rousseff, em 2011, que veiculou o programa Brasil sem Miséria³¹, o qual tinha por objetivo promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre e realizou reajustes no valor do benefício do BF, ampliando de três para cinco o número de benefícios para crianças e adolescentes que cada família pode receber, além de ter agregado ao BF o pagamento de benefícios a gestantes e a nutrízes. Já em 2012, também no governo Dilma Rousseff, por meio da ação Brasil Carinhoso, estratégia destinada a prover assistência para crianças na primeira infância foi instituído o benefício de superação da extrema pobreza³², também agregado ao BF.

Essa preponderância dos programas de transferência de renda, especialmente do Bolsa Família, pode ser percebida pelo contínuo aumento da participação da Assistência Social no orçamento público federal que salta de 1,65% em 2003, primeiro ano do governo Lula para atingir 3,66% em 2015. Cabe indicar ainda que, em 2013, a Assistência Social foi contemplado com a fatia de 4,04% do orçamento federal, que foi reduzida a 3,81% em 2014. Essa redução parece

31 As informações sobre o plano Brasil sem miséria e sobre a estratégia Brasil carinhoso foram retiradas do sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (<http://mds.gov.br/> acesso em 06 de dezembro de 2016).

32 O valor do benefício de superação de extrema pobreza é calculado de modo a viabilizar que a renda *per capita* da família supere o valor de R\$ 77,00 mensais.

acompanhar a estagnação econômica que se vislumbra pela desaceleração do crescimento do PIB em 2014, seguida de sua redução em 2015 (IBGE, 2015, p. 18). Em números absolutos isso quer dizer que a Assistência Social foi contemplada no último ano com o valor de mais de R\$ 74 bilhões, saindo de R\$ 9 bilhões em 2003³³. O valor do orçamento disponível para a execução do BF também vem crescendo continuamente conforme indica a plataforma Portal da Transparência a partir da qual se registra que, em 2005, dado mais antigo informado, o programa contou com R\$ 6 bilhões, enquanto que, em 2014, seu orçamento implementado foi de R\$ 27 bilhões³⁴.

Ao ser criado o programa Bolsa Família tinha como público-alvo famílias com renda per capital mensal de até R\$ 50,00, no caso das famílias extremamente pobres, e de até R\$ 100,00 no caso de famílias pobres. Esses valores vêm sofrendo reajustes periódicos tendo alcançado, em 01/06/2014, R\$ 77,00 no caso de famílias extremamente pobres e R\$ 154,00 no caso de famílias pobres (SILVA e LIMA, 2014, p. 50). O benefício auferido varia conforme a classificação da família (pobre ou extremamente pobre), do número de filhos e da sua idade, de modo que o valor médio do benefício para famílias pobres é de R\$ 167,00, enquanto que, para as famílias extremamente pobres, o valor médio chega a R\$ 242,00 (SILVA e LIMA, 2014, p. 50). O programa beneficia atualmente mais de 13 milhões de famílias³⁵ em todos os municípios brasileiros, o que torna sua relevância inegável.

Um traço marcante do BF é a manutenção das condicionalidades e focalização que caracterizaram os programas do governo anterior. O programa permanece focalizado na população de renda mais baixa e impõe obrigações compulsórias, em geral relacionadas à educação e à saúde. Assim, esse benefício se insere na linha geral de “americanização perversa da social” que se revela na residualidade da proteção social que o programa consagra ao eleger como beneficiários apenas a parcela paupérrima da sociedade brasileira em contraposição à universalidade prevista constitucionalmente (VIANNA, 2011, p. 14-15).

Além disso, a focalização do programa se restringe ao critério monetário da renda *per capita* demonstrando uma concepção de pobreza enquanto um fenômeno meramente econômico, em contraposição à compreensão estabelecida segundo a qual a pobreza só pode ser compreendida a

33 Dados fornecidos da ferramenta transparência orçamentária da Fundação Getúlio Vargas, disponível em: http://dapp.fgv.br/mosaico/mosaic_f/2015 acesso em 18 de janeiro de 2016.

34 Deixo de indicar os valores de 2015 tendo em vista que os dados de dezembro de 2015 ainda não estão computados no Portal da Transparência. Informações disponíveis em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/> acesso em 18 de janeiro de 2016.

35 Conforme dados disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social disponíveis em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saída=pdf&relatorio=153&ms=623,460,587,589,450,448 Acesso em 17/01/2016.

partir de uma perspectiva multidimensional que inclua tanto fatores objetivos, tais como a classe social e econômica, o lugar de residência, etnia, cor da pele, gênero, idade, entre outros, como fatores subjetivos, como a liberdade para escolher seu trabalho, boas condições de trabalho, segurança, etc. (REGO; PINZANI, 2014, p. 160). No mesmo sentido Pedro Demo (2005a) trabalha o conceito de pobreza política, pelo qual entende que, além da carência material, cabe compreender que:

(...) quem é politicamente pobre não é cidadão, porque não se organiza politicamente para poder impor mudanças; primeiro, não constrói consciência crítica adequada, porque, em geral, não sabe pensar; segundo, não chega a perceber a importância do associativismo, para potencializar as forças e conseguir volume de pressão; terceiro, não concebe, nem impõe alternativas, porque ainda não se constituiu sujeito capaz de história própria; (...) o pobre emerge como beneficiário apenas, na artimanha clássica de induzir que ele aceite ser “cuidado” pelo Estado e governos, e mesmo pela elite; faz parte desta mesma artimanha manipular estatísticas de tal sorte que o número de pobres e sobretudo sua condição marginalizada sejam escamoteados, colocar Estado e governos como patronos da cidadania popular, em particular colocar a elite econômica e política como garante da equidade, brincar de transferência de renda, como se renda estivesse alegremente disponível, oferecer coisa pobre para o pobre, formular políticas sociais que se destinam acima de tudo a domesticar os pobres; como resultado, o pobre agradece e vota, no mais escancarado pão e circo (DEMO, 2005a, p. 5-6).

O BF é visto por muitos de seus beneficiários com uma espécie de “favor” ou “ajuda” frequentemente associado ao ex-presidente Lula, conforme se vê em 75% das entrevistas realizadas com os beneficiários do programa durante cinco anos em regiões pobres do país de pesquisa por Rego e Pinzani (2014, p. 95). Já a opinião dos “não beneficiários” sobre o BF costuma ser conservadora, de modo que:

Complementando essa análise, foi observado que a visão da sociedade acerca do Bolsa Família tende a uma diferenciação demarcada por uma questão de classe. Isso foi constatado em virtude de posicionamentos diferenciados que foram observados entre os beneficiários e não beneficiários. Os não beneficiários normalmente são pessoas que têm uma condição socioeconômica mais favorecida, vêem o Programa como mais uma prática assistencial, considerando-o como desperdício. Enquanto que a população mais pobre, dentre eles os beneficiários, consideram o Programa uma ajuda, um alívio importante nas necessidades que são comuns ao seu cotidiano (JESUS, 2011, p.209).

Em relação aos impactos relacionados ao BF, cabe investigar sua conexão com o trabalho, especialmente a partir da suposição conservadora segundo a qual o recebimento desse benefício poderia provocar a redução da participação de seus beneficiários no mercado de trabalho. Sobre essa questão, Silva (2014), com base nas PNAD's de 2004 e 2006, afirma que não há diferenças relevantes quanto ao nível de ocupação de famílias beneficiárias e não beneficiárias do BF. Já segundo dados do Portal Brasil, 75,4% dos beneficiários do BF estão trabalhando, o que afasta qualquer argumentação conservadora baseada em um suposto efeito preguiça ocasionado pelo

programa³⁶. Ainda sobre essa questão, Oliveira e Soares (2012), ao resenharem diversos estudos sobre o programa, concluem não há influência negativa na inserção do mercado de trabalho de seus beneficiários, ressaltando que, as diferenças estatísticas eventualmente percebidas em alguns grupos são, em geral, justificadas pela necessidade de dedicar mais tempo à criação dos filhos e, em outros casos, pela rejeição a ocupações precárias, o que seria, portanto, um impacto positivo do BF. Os mesmos autores destacam também que os dados existentes corroboram que os programas de transferência de renda reduzem a oferta de trabalho infantil. Cabe indicar também, que as entrevistas realizadas por Pinzani e Rego (2014, p. 182) junto aos beneficiários do programa revelam sua aspiração por um trabalho regular e formal.

Segundo Silva (2014), em relação a segurança alimentar, após o recebimento do BF houve um aumento do consumo de alimentos por parte das famílias beneficiárias, especialmente dos alimentos de maior densidade calórica e menor valor nutritivo. No entanto, esse aumento do consumo de alimentos não foi capaz promover a superação da insegurança familiar para grande parte das famílias, afinal, segundo pesquisa realizada pelo IBASE em 2007, 21% das famílias então atendidas estavam em situação de insegurança alimentar grave, 34% das famílias estavam em situação de insegurança alimentar moderada, 28% das famílias vivenciavam insegurança alimentar leve e somente 17% dessas famílias se encontravam em situação de segurança nutricional (IBASE, 2008)³⁷.

A educação é outro importante quesito para avaliação do impacto do programa Bolsa Família, até mesmo porque sua associação com programas de transferência de renda é um dos marcos da sucessão histórica desse tipo de política pública. Nesse sentido, o BF possui como uma de suas condicionalidades a frequência das crianças das famílias beneficiárias à escola. O estudo “Avaliação de Impacto do Bolsa Família II (AIBF II)”, realizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (2012), que contemplou dados colhidos em 2005 e 2009, concluiu que não há diferenças significativas entre beneficiários e não beneficiários do BF quanto ao padrão de frequência escolar. A exceção fica por conta da região nordeste na qual a frequência escolar de crianças de seis a 17 anos pertencentes a famílias beneficiárias foi 19,9% maior em comparação com famílias não beneficiárias. A mesma pesquisa aponta que, em relação ao abandono escolar não

36 Dados disponíveis em <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/bolsa-familia-75-4-dos-beneficiarios-estao-trabalhando> acesso em 05/01/2016.

37 A escala brasileira de insegurança alimentar (EBIA) prevê três categorias, quais sejam: insegurança alimentar grave, que inclui fome entre adultos e/ou crianças da família; insegurança alimentar moderada que se refere a restrição na quantidade de alimentos na família e a insegurança alimentar leve que revela o receio ou medo de sofrer insuficiência em futuro próximo, refletindo o componente psicológico da insegurança e problemas de qualidade de alimentação (IBASE, 2008).

há diferenças significativas entre beneficiários e não beneficiários do BF, enquanto que, no que diz respeito à progressão escolar, foi detectado um impacto positivo para crianças oriundas de famílias beneficiárias do BF, que possuem progressão 6% maior que as famílias beneficiárias. Verificou-se, ainda, a redução da probabilidade de repetição escolar.

Outra condicionalidade do programa Bolsa Família diz respeito à vacinação de crianças de 0 a 6 anos de idade e acompanhamento pré-natal das gestantes das famílias beneficiárias. Dessa forma, o AIBF II investigou o impacto do BF sobre a saúde a partir desses dois quesitos e concluiu que, em relação à vacinação não existem diferenças significativas entre beneficiários e não beneficiários do BF. Já em relação ao pré-natal, o AIBF II demonstrou uma diferença modesta entre as famílias beneficiárias e não beneficiárias, tendo sido verificado que, em 2005 as gestantes de famílias beneficiárias e as de famílias não beneficiárias tiveram, em média, 3 visitas de cuidados pré-natais, já em 2009, as beneficiárias alcançaram 3,7 visitas, enquanto as não beneficiárias tiveram um aumento menor nas visitas, alcançando a média de 3,5. O estudo também indicou similaridade do peso médio das crianças ao nascer e até um ano de idade entre as famílias beneficiárias e não beneficiárias do BF, ressaltando, por outro lado, que somente 8% dos recém nascidos cujas mães eram beneficiárias do programa tinham baixo peso, além disso 91% das crianças beneficiárias do BF nasceram a termo, percentual que caiu para 88% no caso das famílias não beneficiárias.

Do mesmo modo, o aleitamento materno exclusivo nos primeiros meses alcança 61% nas famílias beneficiárias do BF e restringe-se a 53% nas famílias não beneficiárias. Em relação à desnutrição crônica, Silva (2014, p. 137) afirma, com base em dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), que houve, entre 2005 e 2009, uma redução de 15% para 10% no seu predomínio, percentual que ocorreu tanto para famílias beneficiárias como para não beneficiárias do BF. Já em relação à mortalidade infantil, Rasella *et al* (2013) demonstrou que o programa BF teve influência significativa na redução da mortalidade infantil de crianças menores de 5 anos no período compreendido entre 2004 e 2009.

Outro impacto frequentemente atribuído ao programa BF diz respeito a autonomia das mulheres proporcionada pelo programa, já que é a mulher que deve, preferencialmente, ser a titular do benefício. A partir disso, o IBASE (2008), na pesquisa já referenciada, constatou que, após o recebimento do benefício, 48,8% das mulheres sentiram-se mais independentes financeiramente, 39,2% relataram um aumento da sua capacidade de tomar decisões quanto ao dinheiro em suas famílias, 34% passaram a utilizar algum tipo de crédito em suas compras. Nesse sentido, Rego e Pinzani (2014) relatam que o fato do cartão magnético do Bolsa Família ser de titularidade das mulheres é considerado positivo por quase todas as beneficiárias que entrevistaram durante a

realização de sua pesquisa no nordeste brasileiro entre 2006 e 2011. Para esses autores, o recebimento do benefício do BF através do cartão magnético de titularidade feminina gera “pequenas fendas abertas na autonomia das mulheres (...) que significam alguma conquista pessoal e coletiva” (REGO; PINZANI, 2014, p. 201). No entanto, esses mesmos autores alertam que não se trata de uma ruptura plena da dominação masculina, que permanece ancorada em questões culturais, além da questão financeira, uma vez que o valor ínfimo do benefício não é capaz de assegurar plenamente a independência financeira da mulher.

Já em relação ao campo econômico, estudos realizados pela Universidade Federal da Bahia em 2006, citados por Silva (2014, p. 106), relatam incremento do comércio varejista após a implantação do Bolsa Família, revelando acréscimo do número de clientes, aumento da quantidade e variedade de produtos comercializados, nova clientela de origem rural e maior volume de vendas nos dias de pagamento do benefício. Esse estudo concluiu que os recursos distribuídos pelo BF tendem a ficar no comércio local, especialmente o pequeno comércio de alimentos, material escolar e vestuário infantil. Já Jesus (2011), em estudos realizados em municípios médios e pequenos do Rio Grande do Norte, destaca o déficit de atendimento à demanda do programa no estado no qual 29,95% das famílias cadastradas não havia sido atendida em 2010, o que implica no desatendimento da focalização do BF. A pesquisa revela ainda que, nos municípios pesquisados, as ações complementares do Bolsa Família são realizadas com deficiências, o que prejudica a autonomização dos beneficiários.

Utilizando dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008 a 2009 e da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD), Hoffman (2013) calculou em 16,9% a contribuição das transferências monetárias federais (bolsa família e BPC) para a redução do índice Gini³⁸ entre 2003 e 2011 mesmo considerando que a participação dessas transferências na renda total declarada seja menor que 1%, o que o autor associa à grande progressividade das transferências federais, especialmente o Bolsa Família. No entanto, cabe indicar que Medeiros e Souza (2015, p. 18), em estudo que busca verificar a importância dos influxos de renda realizados pelo Estado para a concentração de renda (tanto quando fluem do Estado, como no caso de pensões e aposentadorias públicas e programas de assistência social, como o BF, como quando correm em direção aos cofres públicos, no caso de impostos diretos e contribuições sociais), demonstram que o

38 Conforme detalhado no item anterior, cabe indicar que a redução do índice GINI não é consensual, conforme demonstram as pesquisas de Milá (2015) e Medeiros (2015).

impacto dos programas de transferência de renda na promoção da redistribuição de renda é ínfima, menor que 1%³⁹.

Sobre o assunto, Soares *et al* (2006, p. 39) acrescenta que, apesar de todas as transferências federais atuarem reduzindo a pobreza, somente o BPC, as pensões e aposentadorias, devido ao seu piso de um salário mínimo, podem retirar as famílias da indigência, enquanto o Bolsa Família tem o condão de melhorar a situação da família beneficiária, mas seu pequeno valor não é capaz de garantir que ela saia efetivamente da situação de pobreza. No mesmo sentido, o IPEA (2011, p. 15) ao analisar as mudanças no perfil da pobreza brasileira constatou que a mudança estrutural na distribuição da renda operada entre 2004 e 2009 deveu-se, sobretudo, ao crescimento econômico que permitiu a inclusão através do mercado de trabalho que levou à redução da pobreza e da pobreza extrema. Ainda, segundo o IPEA (2011, p. 14), as transferências monetárias através da previdência social e da assistência social (no caso do BPC), estiveram em segundo lugar dentro os motivos para a redistribuição de renda do período, enquanto o Bolsa Família só logrou retirar da pobreza aquelas famílias que já tinham algum membro conectado ao mercado de trabalho, à previdência ou beneficiário do BPC.

A partir dos dados acima apresentados, pode-se perceber as limitações do programa. Em relação à nutrição, há a persistência da insegurança alimentar (IBASE, 2008), além da continuidade deficiências nutricionais fruto da desinformação nutricional e da dificuldade de obter determinados alimentos, principalmente aqueles que fornecem proteínas nobres e vitaminas e sais minerais (REGO; PINZANI, 2014, p. 180). Do mesmo modo, a diferença entre beneficiários e não beneficiários do BF em relação à vacinação e acompanhamento pré-natal também é reduzida. A diferença entre beneficiários e não beneficiários naquilo que diz respeito a educação é apenas modesta, quando existente. A autonomia que as mulheres podem alcançar através do programa é apenas modesta. Além disso, não há um foco especial no aumento da qualidade do sistema educacional brasileiro. As discrepâncias mais significativas entre beneficiários e não beneficiários situam-se no campo da redução da mortalidade infantil (RESELLA *et al*, 2013).

Silva e Lima (2014, p. 103) destacam também que a articulação da concessão do Bolsa Família com políticas estruturantes, como, por exemplo, políticas de geração de emprego e renda, que as permitissem sair da situação de pobreza que as tornou beneficiárias do programa ainda é muito deficiente, limitando a capacidade de inclusão social do BF. Por tudo isso, parece correta a

39 Nas palavras dos autores: “The celebrated Brazilian two-pillared anti-poverty system, based on the Bolsa Família and the BPC, amounts to a small droplet of redistribution in a large pool of State regressive actions (MEDEIROS E SOUZA, 2015, p. 18).”

conclusão das autoras quando entendem que o programa BF não se trata de uma política de superação da pobreza, mas sim de sua administração e controle (SILVA e LIMA, 2014, p. 72).

4.3 Conclusões parciais

A análise das políticas sociais brasileiras do período 1995 a 2002 revela a consagração do modelo neoliberal de cidadania baseado na responsabilidade individual e na iniciativa espontânea da sociedade civil, responsabilizando o cidadão a partir da promoção da figura do *homo economicus*: indivíduo centrado no atendimento de seus próprios interesses e na garantia de seu espaço de liberdade (PEÑA, 2000, p. 51).

O programa Comunidade Solidária representa uma política social típica do neoliberalismo afinal, sua atuação pautada nas ideias de parceria e solidariedade mal escondiam a concepção individualista e apolítica de cidadania que se consagrava. Além disso, a denominada Rede de Proteção Social formada nesse período se caracterizava pela extrema focalização, pretendendo atender os “brasileiros mais os mais pobres entre os pobres” (BRASIL, 2002, p. 44), o que acabou por culminar em uma política de “fragmentação da pobreza” (SILVA, 2001, p. 13).

A focalização e os valores irrisórios pagos por esses benefícios evidenciam sua perspectiva assistencialista, demonstrando a ausência de seu potencial real para a superação da pobreza. Importante frisar que, o BPC, o seguro desemprego, o abono PIS/PASEP e a previdência social rural, apesar de serem apontados como componentes da Rede de Proteção Social são, na verdade, oriundos do texto constitucional e não criação específica do governo FHC. E são justamente esses programas que tem maior impacto para redução da desigualdade social, uma vez que possuem um piso de um salário mínimo, substancialmente maior que os demais, tanto pelo seu grande número de beneficiários, quanto por terem sido formulados enquanto direitos.

Esse modelo esvazia, portanto, o próprio sentido da cidadania em si, logrando por destituir a cidadania social de seu caráter político, até mesmo porque a cidadania social não se esgota no recebimento de subsídios (PENÃ, 2000, p. 56). O resultado dessas políticas é que o problema da pobreza não se resolve; pelo contrário, do direito à assistência social vai restando apenas o caráter de “ajuda”, de modo que a oferta de benefícios mínimos vai se confundindo com a tutela e se distanciando de qualquer possibilidade de cidadania emancipadora (DEMO, 2001, p. 44).

Já em relação as políticas sociais implementadas no segundo período examinado, o primeiro programa que visava o combate da pobreza do governo Lula foi o Fome Zero (FZ). Elaborado a partir de uma perspectiva que objetivava combinar reformas estruturais, como reforma agrária, com políticas emergenciais, esse programa pretendia promover um novo modelo de desenvolvimento.

No entanto, a manutenção da política macroeconômica do governo anterior gerou cortes na área social. As reformas estruturais também não ocorreram e o programa acabou sendo acusado de assistencialismo. Nesse quadro, ainda em 2003, o governo cria o programa Bolsa Família através da unificação dos programas de transferência de renda já existentes.

Desde então, as políticas de transferência de renda vem adquirindo proeminência em relação às políticas públicas. Construídas com o objetivo de resolver a questão da pobreza no país, essas políticas são frequentemente relacionadas também com a promoção da cidadania⁴⁰. Destacando-se como o principal programa de transferência de renda brasileiro, o Bolsa Família é um programa de renda focalizado, já que busca atender somente à parcela mais pobre da população, e condicionado, dado que impõe ao beneficiário certas obrigações, vinculadas a questões de saúde e educação, para que possa continuar recebendo o benefício. O critério para o recebimento do benefício é a renda *per capita* familiar que não deve ultrapassar, nos valores atuais, R\$ 77,00 para o caso de famílias extremamente pobres, e R\$ 154,00 no caso de famílias pobres.

As limitações do programa mais frequentemente apontadas, já detalhados no item anterior, dizem respeito à baixa possibilidade das famílias saírem definitivamente da pobreza devido ao valor reduzido do benefício, a deficiência qualitativa do sistema de educação pública e a desarticulação com uma política de geração de emprego e renda (SILVA; YAZBEK e GIOVANNI, 2008, p. 217)

Além disso, deve-se levar em conta que a centralização das políticas sociais brasileiras em programas de transferência de renda, especialmente no BF, revela uma concepção de pobreza enquanto um fenômeno meramente econômico. A avaliação da pobreza a partir de critérios puramente econômicos, no entanto, não dá conta de compreender a multiplicidade de dimensões que o fenômeno abarca. Uma compreensão ampla da pobreza inclui entender que sua definição demanda fatores objetivos, tais como a classe social e econômica, o lugar de residência etnia, cor da pele, gênero, idade, gênero, idade, entre outros, além de fatores subjetivos, como a liberdade para escolher seu trabalho, boas condições de trabalho, segurança, etc. (REGO; PINZANI, 2014, p. 160). Dessa forma, percebe-se que;

a simples “distribuição” de renda não basta, porque não atinge a dinâmica central dos processos de concentração. É mister chegar à “redistribuição” significando inverter a ordem vigente de modo favorável aos excluídos. Com isto, penetrou na política social a ideia decisiva de que não poderia apenas avaliar a miséria, mas redefinir os acessos e as oportunidades. Política social somente é “social” se for redistributiva de renda e poder, ou seja, emancipatória (DEMO, 2004, p.44).

40 Como exemplo da associação entre a ideia de cidadania e programa de transferência de renda tem-se a obra editada pelo IPEA denominada “Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania” (CAMPELO, 2013).

A análise do BF requer então um cuidado minucioso, tendo em vista que, na situação de baixíssima renda na qual vivem os beneficiários do programa, é inegável que a elevação de seu consumo é positiva, porém não implica, ao menos diretamente, em uma mudança em padrões de estrutura social que garanta a possibilidade de obter participação social, política e cultural como forma de cidadania (COSTA, 2013, p. 58).

O BF representa, então, uma forma ainda incipiente de política pública de cidadania, que, para realizar sua potencialidade de formação de cidadãos ainda precisa ser articulado com um espectro amplo de políticas (REGO; PINZANI, 2014, p. 176). Desse modo, a associação entre a superação da pobreza, as políticas sociais vigentes de transferência de renda e a cidadania possui todos os seus elos enfraquecidos: nem o programa BF é capaz de resolver plenamente o problema da pobreza, tampouco a superação da pobreza indica necessariamente a ampliação da cidadania. É nesse sentido que Rego e Pinzani (2014) concluem:

Os pobres permanecem excluídos da cidadania em duplo sentido: formal e material. Em sentido material, pela ausência de trabalho e renda regulares e, por conseguinte, de vínculos coletivos mais permanentes e não limitados ao mundo familiar ou da vizinhança. Em sentido formal, muitos deles não possuem sequer carteira de identidade – o que impossibilita até seu ingresso no cadastro do programa (REGO; PINZANI, 2014, p. 196).

Sendo assim, as políticas sociais desenvolvidas contemporaneamente, com frequência, atingem apenas o objetivo de integrar o indivíduo ao mercado de consumo, o que consagra a lógica liberal individualista de implementação de direitos sociais (BELLO; PIROLI; KELLER, 2014, p. 145). É essa a lógica veiculada pelo BF, uma política focalizada que compreende a pobreza enquanto um risco individual ou, no máximo, familiar e, que, portanto, destina-se a suprir ausências materiais, separando pobres de cidadãos “gerando assim uma cidadania invertida, que se plasma na existência de benefícios sem direitos e beneficiários sem sujeitos. Porém produz consumidores (FLEURY, 2013, p. 78)”.

Nesse sentido, o programa BF se insere, no âmbito das políticas públicas que afastam a noção de cidadão para privilegiar a ideia de consumidor, ainda que seu beneficiário seja apenas um consumidor dos meios mais básicos da sobrevivência. Isso resulta em um projeto político que promove coesão social ao ocultar os conflitos de classe (FLEURY, 2013, p. 72).

Outro fator que diminui o potencial redistribuidor dos programas de transferência de renda da atualidade é a manutenção da regressividade do sistema tributário brasileiro de modo que 56% do valor que o governo gasta com o BF, retorna aos cofres públicos por meio de impostos (FLEURY, 2013, p. 71). Aliás, é justamente a regressividade do sistema tributário que justifica que pesquisas, como as de Medeiros (2015) e Milá (2015) já acima descritos, possam refazer os cálculos

do índice GINI concluindo que a desigualdade no país não passou por alterações substanciais nas últimas décadas.

Não há como negar que a análise empreendida revela importantes avanços na Assistência Social, mas o amplo rol de direitos sociais constitucionalmente previstos ainda não está plenamente implantado, mais que isso, benefícios que não se baseiam no critério da contribuição prévia ainda são comumente percebidos como “favor” estatal, e não como direito de cidadania social (COHN, 2013, p. 111). O que se evidencia, então, é que os efeitos das políticas distributivas atualmente empreendidas são insuficientes para alterar a estrutura social do país, até mesmo em função das limitações de um modelo de desenvolvimento que se apoia em crescimento econômico sem atacar as raízes da exclusão social (FLEURY, 2013, p. 73).

A análise das políticas sociais dos períodos contemplados nesse trabalho – 1995 a 2003 e 2004 a 2015 – apontam para um contínuo esvaziamento da ideia de cidadania social ampliada. O primeiro lapso temporal destacou-se pela destituição do conteúdo político da noção de cidadania social. Já o segundo período, mantendo o caráter apolítico de cidadania, aprofunda a confusão entre cidadão e consumidor, estimulando a ideia de mercado como provedor de direitos.

Nesse quadro, as políticas sociais analisadas deixam de ser uma ferramenta de ampliação da democracia por meio de fornecimento de direitos sociais e realização de cidadania plena para se tornarem simples instrumentos de mitigação da miséria incapazes de resolver as causas da pobreza (GRZYBOWSKY, 2013, p. 98). Mantido um panorama de baixa realização da cidadania social, até mesmo essas políticas sociais podem estar ameaçadas: na atual situação de estagnação econômica desestabiliza-se o governo que as consolidou e expandiu delineando-se um quadro de esgotamento do potencial de realização de bem estar social do neodesenvolvimentismo, dado que esse modelo depende do crescimento econômico para sua efetivação.

5. CONCLUSÃO

Apesar já existir um contexto mundial de neoliberalismo, em 1988 o novo texto constitucional articulou um Estado protecionista e monopolista, de acordo com a tradição desenvolvimentista brasileira. Esse período brasileiro foi caracterizado por um entendimento de cidadania como uma expressão coletiva com significado político próprio, que orientou movimentos sociais e mudanças institucionais (DAGNINO, 2004). A década de 1980 foi palco de intensa movimentação social, tanto pelas greves do ABC paulista como por campanhas pela redemocratização, como as “diretas já”. A própria Assembleia Constituinte foi cenário da mobilização popular: todos os dias cidadãos frequentavam o Congresso Nacional buscando influir no rumo do texto constitucional.

A Constituição de 1988, influenciada por esse contexto, terminou contemplando um amplo rol de direitos civis, políticos e sociais, resultando no aperfeiçoamento da cidadania brasileira. Em relação à seguridade social, o projeto constitucional era ambicioso, prevendo a universalidade da cobertura, do atendimento e a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, a seletividade e a distributividade na prestação dos benefícios e serviços, da irredutibilidade do valor dos benefícios, da equidade na forma de participação no custeio, da diversidade da base de financiamento e do caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa.

As mudanças institucionais contempladas na Constituição brasileira de 1988 foram influenciadas pela nova cidadania, que ia surgindo no contexto da redemocratização. Essa nova noção de cidadania que se formava possuía conteúdo claramente político, indo além da aquisição formal de direitos, demandando a participação popular no sistema político (DAGNINO, 2005, p. 13-14). Esse conceito contempla, então, um projeto de transformação da própria sociedade (DAGNINO, 2005, p. 12).

No entanto, a análise das décadas seguintes revela que, em grande parte, esse projeto foi desmontado em favor da inserção do país na lógica neoliberal hegemônica no mundo. Neste trabalho, pretendi mostrar que essa inserção deu-se basicamente em duas etapas. A primeira, empreendida até 2002, no âmbito do governo de Fernando Henrique Cardoso, correspondeu à adoção do neoliberalismo, promovendo profundas mudanças na ordem econômica estatal, utilizando como ferramentas uma série de emendas constitucionais que operaram grandes mudanças

no texto constitucional original. Em seguida, o esgotamento desse modelo abriu espaço para outro grupo político que, sob o discurso do neodesenvolvimentismo, buscou legitimar-se através do uso de políticas públicas de forte apelo popular, sem, contudo, romper com o paradigma anteriormente estabelecido.

Como visto capítulo 2, o neoliberalismo é um pensamento político-econômico que propõe que o bem-estar social é melhor atendido a partir de um contexto de ampla liberdade individual, o que impõe grande proteção ao direito de propriedade e à liberdade de mercado. Dessa forma, as intervenções estatais devem ser mínimas, em favor do mercado que possui melhores condições de atender às suas próprias necessidades (FRIEDMAN, 2014). Esse ideário teórico é materializado de diferentes maneiras de acordo com as inúmeras variáveis de cada país, revelando na sua prática um enorme grau de pragmatismo (HARVEY, 2013).

No Brasil, as mudanças empreendidas na primeira fase da adequação do país ao ideário neoliberal foram demonstradas neste trabalho a partir da análise do ciclo de Emendas Constitucionais da década de 1990, especificamente as Emendas 5, 6, 7, 8, 9 e 19. Em resumo, essas emendas permitiram o fim de diversos monopólios estatais e a flexibilização de outros, extinguíram o conceito de empresa brasileira de capital nacional, eliminando o tratamento diferencial que a mesma possuía, inseriram a administração pública dentro da lógica da administração gerencial e, por fim, reformularam o sistema de previdência social. Assim, o Estado brasileiro assumiu uma feição mais próxima do estado mínimo defendido pelos neoliberais.

O exame dessas mudanças constitucionais reforça a tese de inversão da Constituição dirigente. Essa transposição do caráter programático do texto constitucional revela uma mudança de sentido do projeto originalmente previsto: ao invés do objetivo de transformar a economia e, portanto, a sociedade existente, incluindo a rejeição da ideia de autorregulação do mercado, emerge uma ordem econômica constitucional que se volta para a garantia das ideias político-econômicas neoliberais (BERCOVICI, 2009, p. 256).

É muito representativo que, durante a tramitação dessas emendas constitucionais, não tenham sido utilizados quaisquer dos mecanismos de participação popular direta previstos na Constituição: fica patente, desde então, o afastamento do cidadão brasileiro de importantes decisões políticas, implicando no esvaziamento da cidadania social.

Esse contexto vai gerar um profundo impacto na cidadania social reconhecida em 1988. O modelo neoliberal, que vai se impondo no movimento das reformas examinadas, realiza uma disputa de significado sobre cidadania, buscando superar o modelo que vinha ganhando corpo e possuía um claro significado político em favor de uma identificação entre cidadania e mercado, configurando o fenômeno da confluência perversa (DAGNINO, 2004). Desse modo, surge uma

conexão entre cidadania, filantropia e qualificação para o mercado de trabalho, em um contexto que isenta o Estado de seu papel garantidor de direitos (DAGNINO, 2004).

Essa ressignificação da cidadania foi estudada nessa dissertação a partir dos efeitos das políticas públicas sociais de combate à pobreza implementadas no período de 1995 a 2002. A primeira política estudada foi a estratégia Comunidade Solidária, veiculada a partir dos princípios de parceria, solidariedade, descentralização, integração e convergência das ações, tendo conduzindo 16 programas, espalhados por diversos ministérios. Esses programas destinavam-se a atender a parcela mais pobre da população, revelando, então, a característica da focalização.

A pesquisa aqui conduzida indica que a adoção da ideia de participação nesse programa se deu de forma a confundir a ideia de cidadania com a simples filantropia, destituindo-a de seu caráter político (DAGNINO, 2005, p. 59). A noção de sociedade civil também se transforma, emergindo as organizações do terceiro setor como outra tentativa de esvaziamento do conteúdo político da cidadania. Esse esvaziamento revela-se também na perspectiva de solidariedade veiculada pelo programa que também procurava conformar um novo tipo de cidadania, resultando na invisibilização dos conflitos sociais (DEMO, 2001, p. 65).

As demais políticas do período analisadas conformam a chamada Rede de Proteção Social, incluindo diversos programas de transferência de renda. A maior parte desses programas é caracterizada pela intensa focalização, pretendendo atender apenas à parcela extremamente pobre da população. Além disso, os valores transferidos por esses programas eram, na grande maioria, ínfimos, incapazes de garantir a efetiva superação da pobreza da população atendida.

A exceção ao caráter focal e ao baixo valor da transferência no quadro da Rede de Proteção Social refere-se justamente aos benefícios que se originam do texto constitucional: BPC, seguro desemprego, abono PIS/PASEP e previdência social rural. Esses benefícios, fundamentados em uma ideia de direitos, em detrimento da noção de “ajuda” que caracteriza os demais, por possuírem um piso mínimo de um salário mínimo e contemplarem uma parcela significativa da população possuem um potencial efetivo de superação da pobreza e redução da desigualdade social.

Enfim, o estudo das políticas sociais de mitigação da pobreza empreendidas entre 1995 e 2002 revela a consagração do modelo neoliberal de cidadania, baseado na responsabilidade individual e na iniciativa espontânea da sociedade civil (PEÑA, 2000, p. 51). A partir daí, é tarefa do cidadão, entendido a partir da ótica individualista liberal, prover o atendimento de seus interesses a partir do mercado, exonerando o Estado.

Encerrado o governo de Fernando Henrique Cardoso, o baixo desempenho econômico proporcionado pelas políticas econômicas neoliberais abre espaço para ascensão ao poder presidencial do Partido dos Trabalhadores ao poder. Durante as eleições de 2002, que marcaram essa

vitória, a plataforma do partido iniciou-se com um plano que previa ruptura com o modelo anterior e, ainda no curso da disputa eleitoral, editou um documento – a Carta ao Povo Brasileiro – no qual passa a defender uma mudança gradual de ideologia. Nesse documento o partido defende a manutenção do equilíbrio fiscal, mas aponta que há um outro caminho a ser percorrido com o objetivo de promover crescimento econômico, estabilidade e justiça social, propondo um novo pacto social (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 3).

A partir daí, a política empreendida pelo PT vai ser influenciada pelas ideias neodesenvolvimentistas. Trata-se de uma estratégia que nega a ideia de um Estado mínimo, embora defenda que sua atuação se atenha a esfera regulamentadora, valoriza o mercado interno, mantém o controle de inflação e taxa de juros e rejeita déficits fiscais. Essa enunciação evidencia a sua proximidade do neoliberalismo. A continuidade na política econômica, articulada com a manutenção das reformas constitucionais empreendidas pelo governo anterior indicam que há, também, uma continuidade da inversão do dirigismo constitucional: também no governo do PT a Constituição permaneceu a serviço da proteção do ajuste fiscal neoliberal.

Desde sua posse, o então presidente Lula elegeu como objetivo a erradicação da pobreza no país. Para tanto, foi inicialmente implantado o programa denominado Fome Zero (FZ), que pretendia conjugar políticas estruturais, como reforma agrária, geração de empregos e distribuição de renda, como programas emergenciais. Pertencia a um projeto mais amplo que tinha por objetivo inaugurar um novo modelo de desenvolvimento, atacando as raízes da desigualdade social (ALMEIDA, 2006, p. 150).

Ao mesmo tempo em que buscava implementar o FZ, o governo Lula mantinha a política de equilíbrio fiscal, de forma que sua política macroeconômica atendia aos princípios neodesenvolvimentistas justamente naquilo em que se aproxima do neoliberalismo. A defesa do equilíbrio fiscal acabou por gerar cortes das áreas sociais que suspenderam o adimplemento das reformas estruturais que faziam parte do FZ. Assim, o programa foi assumindo um viés assistencialista, em prejuízo da configuração de uma ampla política de segurança alimentar, até mesmo porque as medidas estruturais previstas não se realizaram.

Ainda em 2003, através da medida provisória 132, o governo federal instituiu o programa Bolsa Família (BF), que unifica os benefícios sociais do governo federal, quais sejam: bolsa escola, cartão alimentação, auxílio gás e bolsa alimentação. Assim, evidenciadas as dificuldades de efetivar as reformas estruturais previstas pelo FZ, o programa Bolsa Família acaba por se consolidar como principal programa social do governo Lula.

Apesar de trata-se de um programa muito mais amplo, com melhor valor de benefício, e maior número de beneficiários, o BF guarda similaridades com os programas de transferência de

renda do governo anterior, ao manter as condicionalidades e a focalização que caracterizaram esses programas. Além disso, possuem em comum uma concepção de pobreza como um fenômeno puramente econômico. Essa compreensão não é capaz de apreender as dimensões múltiplas que a pobreza abarca, o que diminui o potencial desses programas de promover sua superação.

Ainda assim, o BF resultou em importante melhoria da vida de seus beneficiários, que somam mais de 13 milhões de pessoas. Afinal, o recebimento contínuo de um montante pecuniário, ainda que pequeno, lhes permite iniciar um processo de autonomia econômica, uma vez que podem contar com essa renda fixa que pode proporcionar até acesso ao crédito (REGO; PINZANI, 2013, p. 214). No entanto, essa autonomia econômica não se converte, necessariamente, em autonomia política. Para estímulo a ampliação da cidadania, falta ao programa políticas efetivas de participação de seus beneficiários tanto em sua própria gestão, como na vida política do local como um todo (REGO; PINZANI, 2013, p. 225). Além disso, a baixa qualidade do ensino público brasileiro raramente permite oportunidades reais de apropriação cultural que contribua para o rompimento do ciclo da pobreza.

O programa BF pode então representar o começo de uma estrada para o aprofundamento da cidadania, no entanto, o atual formato ainda é insuficiente, ainda mais quando mantida, em grande parte, a lógica econômica que privilegia o mercado em detrimento dos cidadãos.

Em relação a redução da desigualdade social, o reexame do índice GINI, realizado por Medeiros, Souza e Castro (2015) revela que a variação do índice entre 2006 e 2012 é de menos de 1%, indicando que não houve, nesse período, mudança impactante na distribuição de renda. Esse dado sugere que a política de transferência de renda mínima atual se dá nos moldes neoliberais descritos por Hayek (1983, p. 350), mitigando a pobreza sem redistribuir a renda.

A análise aqui empreendida mostra que essas políticas públicas situam-se em um contexto contraditório, uma vez que, se por um lado vem garantindo alguns avanços para a parcela da população beneficiada, fazem-no através da lógica de fomento ao mercado. São programas de renda mínima que se baseiam no estímulo ao consumo como forma de manter o aquecimento do mercado, pois sem taxas de crescimento econômico esse modelo não se sustenta. Dessa forma, percebe-se que essas políticas estão em grande parte a serviço dos interesses mercadológicos que impõe a reprodução contínua do capital.

Desse modo, o maior êxito que esses programas de transferência de renda alcançam diz respeito à integração do beneficiário ao mercado consumidor, ainda que seu consumo seja, em geral, apenas dos bens mais básicos necessários a sua sobrevivência, já que o valor do benefício permanece pequeno. Essa integração através do mercado de consumo consagra a lógica liberal individualista de implementação de direitos sociais (BELLO; PIROLI; KELLER, 2014, p. 145).

Assim, as políticas públicas examinadas nesse trabalho afastam a noção de cidadão, privilegiando a ideia de consumidor (FLEURY, 2013, p. 72).

Fica evidente que as políticas públicas de transferência de renda realizadas no contexto neodesenvolvimentista acabam por contribuir para o esvaziamento da cidadania já iniciado na fase do neoliberalismo. A relevância do individualismo e do utilitarismo e a privatização dos serviços públicos nesse ambiente reduzem a cidadania a um factóide. Aqui, o cidadão é empurrado para o mercado de consumo que passa a substituir o Estado, o qual resta liberado de seu papel de provedor público. Assim, a cidadania passa a basear-se na capacidade individual de promoção do próprio bem-estar, estimulando uma cultura individualista que desvincula as questões sociais da sua origem coletiva.

Ou seja, o neodesenvolvimentismo consagra um cidadão que é muito menos um portador de direitos e muito mais um consumidor (PFEIFER, 2014), de modo que não se diferencia substancialmente do paradigma do cidadão passivo do neoliberalismo. Pelo contrário, possui com esse modelo um liame de continuidade e aprofundamento. Há então, uma permanência do “mercadificação de tudo” (HARVEY, 2013, p. 91), inclusive da própria cidadania, como é tipo do neoliberalismo.

Por tudo isso, conclui-se que, tendo a cidadania como fator indicador dessa sequência ideológica, a diferença entre o ideário neoliberal tradicional e a tese neodesenvolvimentista restringe-se ao discurso desse último que defende uma suposta integração do desenvolvimento social ao desenvolvimento econômico. O exame mais atento do modo como esse desenvolvimento social supostamente se dá permite perceber que a precedência ao atendimento às imposições do mercado permanece como ponto central do agir estatal. O que ocorre é uma verdadeira mercantilização da proteção social, que tem suas políticas sociais subordinadas à lógica da reprodução do capital (FLEURY, 2013, p. 79).

No que diz respeito à cidadania, o terceiro caminho que o novo desenvolvimentismo buscava representar, acabou por desaguar na já conhecida estrada neoliberal. As políticas públicas que deveriam efetivar direitos sociais, são, como visto aqui, frequentemente contaminadas pela perspectiva do assistencialismo. Em vez de direitos, favores, no lugar de cidadãos, beneficiários.

Ainda a muito o que investigar no campo a respeito da relação entre políticas sociais e cidadania. É preciso aferir mais concretamente eventuais diferenças de impacto regionais, considerando a imensa extensão desse país. Além disso, é preciso compreender melhor se qual tipo de política social estimula o clientelismo e porque. Outra pauta importante de pesquisa é examinar se os filhos dos beneficiários dessas políticas sociais conseguem de fato romper o ciclo da pobreza e

que tipo de cidadão se formou a partir daí. Enfim, existem múltiplas questões que, até este momento, não foram claramente respondidas. As potencialidades desses programas permanecem em aberto.

Além disso, é claro que a influência do modelo econômico não implica em um determinismo inevitável sobre a cidadania. Pelo contrário, a despeito do aprofundamento do capitalismo, a cada dia diversos movimentos sociais buscam formas de exercer sua cidadania. São movimentos que se utilizam de novos e antigos instrumentos, protestando nas ruas, ocupando espaços públicos e fazendo uso de redes sociais. Teimosamente, a cidadania se insurge. Se essa insurgência tende a contaminar toda a sociedade ou está fadada a se restringir a um pequeno grupo politizado ainda é uma história a ser escrita.

REFERÊNCIAS.

ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. **O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social**: construção democrática e lutas políticas no Brasil pós 90. 2006. 206 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000385923>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

BEAUD, Michel. O mundo de cabeça para baixo. In: MALAGUTI, Manuel Luiz; CARCANHOLO, Marcelo; CARCANHOLO, Reinaldo. **A quem pertence o amanhã?:** Ensaio sobre o neoliberalismo. São Paulo: Edições Loyola, 1997. p. 47-58.

BERCOVICI, Gilberto. Os princípios estruturantes e o papel do Estado. In: CARDOSO Jr., J. C. (org). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas nas áreas econômicas e social**. Brasília: Ipea, 2009, v. 1, p. 255-291

_____; MASSONETTO, Luis Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**. Coimbra, Portugal, v. XLIX, p. 57-77, 2006.

BELLO, Enzo. **A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos**. 1 ed. Caxias do Sul: EducS, 2013.

_____; KELLER, Rene Jose; PIROLI, Renata. Brazil's 'New Middle Class' and the Effectiveness of Social Rights through consumption: A dialectic of inclusion and exclusion. **Birkbeck Law Review**, Londres, vol 2. 2014. Disponível em: http://www.bbklr.org/uploads/1/4/5/4/14547218/129_bello-e_mascarello-r_keller-r_brazils-new-middle-class-and-the-effectiveness-of-social-rights-through-consumption_14-04-27.pdf. Acesso em 23/07/2014.

BERLIN, I. Two Concepts of Liberty.. In Isaiah Berlin. **Four Essays on Liberty**. Oxford: Oxford University Press. 1969.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2000.

BRASIL. Exposição de motivos número 47 de 20 de outubro de 2003. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EM47-CCIVIL-03.htm Acesso em 21 de dezembro de 2015.

_____. Secretaria de Comunicação Social. Presidência da República. **Brasil 1994 - 2002: A era do real**. Brasília: SECOM, 2002.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração federal e Reforma do Estado. 1995a.

_____. Mensagem número 193 de 16 de fevereiro de 1995. [Exposição de motivos número 39]. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 15 fev. 1995b. p. 3247.

_____. Mensagem número 194 de 16 de fevereiro de 1995. [Exposição de motivos número 37]. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 15 fev. 1995c. p. 3246. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC6/Camara/EC006_cam_20021995_ini.pdf Acesso em: 07 de junho de 2015.

_____. Mensagem número 886 de 16 de fevereiro de 1995. [Exposição de motivos número 36]. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 18 de agosto de 1995d. p. 3244. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC5/Camara/EC005_cam_20021995_ini.pdf Acesso em 07 de junho de 2015.

_____. Mensagem número 195 de 16 de fevereiro de 1995. [Exposição de motivos número 35]. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 18 de agosto de 1995e. p. 3248. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC7/Camara/EC007_cam_20021995_ini.pdf Acesso em 07 de junho de 2015.

_____. Mensagem número 191 de 16 de fevereiro de 1995. [Exposição de motivos número 38]. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 18 de agosto de 1995f. p. 3243. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC8/Camara/EC008_cam_20021995_ini.pdf Acesso em 07 de junho de 2015.

_____. Mensagem número 886 de 18 de agosto de 1995. [Exposição de motivos número 49]. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 18 de agosto de 1995g. p. 18852. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC19/Camara/EC019_cam_2003081995_ini.pdf Acesso em 07 de junho de 2015.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, Sept. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000300004&lng=en&nrm=iso>. access on 18 Jan. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000300004>.

_____. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JR., Armando; GALVÃO, Andréia (Org.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012. p. 69-106.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina, in Luiz Carlos Delorme Prado, org. **Ensaio em Comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**, Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Celso Furtado, 2012. p. 27-66

_____; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?. **Economia e Sociedade**, vol.21, número especial. Campinas, 2012, p. 811-829.

_____; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 4, n. 30, p.663-686, out./dez. 2010.

_____. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>

_____. A reforma da administração pública. In: **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo, Editora 34, 1996: 269-294.

CARDOSO, Ruth *et al* (Org.). **Comunidade Solidária: Fortalecendo a sociedade promovendo desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n.112, p.613-636, out./dez., 2012.

CARVALHO, Carlos Eduardo. Dívida Pública: um debate necessário. In: SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut (Org.). **Novo-desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Rio de Janeiro: Manole, 2005. Cap. 16. p. 379-400.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHAUI, Marilena. **O que é Política?** In: NOVAES, Adauto (org.), **O esquecimento da política**, Rio de Janeiro, Agir Editora, 2007.

COHN, Amélia., Entre Sair da Pobreza e Ingressar na Cidadania, in Dawid D. Bartelt (ed.), **A Nova Classe Média no Brasil Como Conceito e Projeto Político**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.

COSTA, José Ricardo Caetano. As reformas da previdência social brasileira: entre o individualismo e o solidarismo social. **Juris**, Rio Grande, n. 14, p.56-68, 2009. Disponível em: <<http://www.seer.furg.br/juris/article/view/3206/1865>>. Acesso em: 07 jun. 2015

COSTA, Lúcia Castro. Classes médias e as desigualdades sociais no Brasil In Dawid D. Bartelt (ed.), **A Nova Classe Média no Brasil Como Conceito e Projeto Político**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.

DAGNINO, Evelina. Políticas Culturais, democracia e o projeto neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n.15, p. 45-65, 2005. Disponível em: http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_15/15_dossie_EvelinaDagnino.pdf Acessp em 05 de dezembro de 2015.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <http://www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Dagnino.pdf>. Acesso em 23 de agosto de 2013

DEMO, Pedro. Pobreza Política (Pobreza Humana). **Direcional Escolas**, São Paulo, v. 1, n.07, p. 36-39, 2005a.

_____. Santo Estado, Maldito mercado: de certas esquerdas que são direitas.. **Sociedade e Estado**, Brasília, UnB, v. 20, n.2, p. 451-476, 2005b.

_____. Brincando de solidariedade: política social de primeira-dama. In: SILVA, Maria Ozanira Silva e (Org.). **O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no brasil**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 43-70.

DINIZ, Eli. O contexto internacional e a retomada do debate sobre o desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p.493-531, dez. 2011. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000400001>. Acesso em: 04 nov. 2015.

DUMÉNIL, Gerard; LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

FALBO, Ricardo Nery. Vivências e percepções jurídico-sociais das ocupações urbanas na cidade do Rio de Janeiro. In: **Direito e Experiências Jurídicas: Sociologia Jurídica Vol. 1**, Rio de Janeiro, 2013.p.108-133.

FILGUEIRAS, Luiz *et al.* Modelo Liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida (Org.). **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 35-69.

FIORI, José Luis. A miséria do 'novo desenvolvimentismo'. [Editorial]. **Carta Maior**. 30 de novembro de 2011. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?%2FColuna%2FA-miseria-do-novo-desenvolvimentismo-%2F20887> Acesso em 22 de janeiro de 2016.

_____. **O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. **Brasil no espaço**. Petrópolis: Vozes, 2001.

FLEURY, Sonia. A fabricação da classe média: projeto político para nova sociabilidade in Dawid D. Bartelt (ed.), **A Nova Classe Média no Brasil Como Conceito e Projeto Político**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Rio de Janeiro: Grupo Gen, 2014.

_____. **Free for choose**. New York: HBJ, 1980.

_____. Neoliberalism and Its Prospects. **Farmand**, Oslo, v. 17, p.89-93, 17 fev. 1951.

FURTADO, Celso. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003.

_____. **Brasil: A construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **O mito desenvolvimento econômico**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GEORGE, Susan. Breve historia del neoliberalismo: veinte años de economía de elite y las oportunidades emergentes para un cambio estructural. Conferência sobre Soberanía Económica, Bangkok, 24-26 de março de 1999. Disponível em: <http://www.ub.edu/prometheus21/articulos/nautas/14.pdf> . Acesso em 23/09/2015.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 112, n. 1, p.637-671, out./dez. 2012a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/03.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2015

_____. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 1, p.5-30, fev. 2012b. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/revista/download?id=219>>. Acesso em: 04 nov. 2015.

GRZYBOESKY, Candido. Que Brasil Estamos Construindo in Dawid D. Bartelt (ed.), **A Nova Classe Média no Brasil Como Conceito e Projeto Político**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. Campinas: Vide Editorial, 2013

_____. **Os Fundamentos da Liberdade**. São Paulo : Visão, 1983.

_____. **Direito, Legislação e Liberdade**: Uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo: Visão, 1985a. v. 1.

_____. **Direito, Legislação e Liberdade**: Uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo: Visão, 1985b. v. 2.

_____. **Direito, Legislação e Liberdade**: Uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo: Visão, 1985c. v. 3.

HOFFMANN, Rodolfo; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). Transferências de renda e desigualdade no brasil (1995-2011). In: CAMPELO, Tereza. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 207-216. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408 Acesso em 22 de dezembro de 2015.

IBASE. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**: documento síntese. Rio de Janeiro, 2008.

IPEA. **Comunicado do Ipea - 2011 - Setembro - nº 111**: Mudanças recentes na pobreza brasileira. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10469>. Acesso em: 22 dez. 2015.

IBGE. **Indicadores IBGE**: Contas Nacionais Trimestrais, 3º tri/2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/pib-vol-val_201503caderno.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2016.

JESUS, Andréa Cristina Santos de. **O Programa Bolsa Família**: impactos econômicos, socioculturais e políticos em pequenos e médios municípios do Rio Grande do Norte/Brasil. 2011. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2011.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía In: **Ágora**, Buenos Aires, n.º 7, 1997, pp. 05/42.

MALAGUTI, Manuel Luiz. Globalização e Fascismo. In: MALAGUTI, Manuel Luiz; CARCANHOLO, Marcelo; CARCANHOLO, Reinaldo. **A quem pertence o amanhã?**: Ensaio sobre o neoliberalismo. São Paulo: Edições Loyola, 1997. p. 215-240.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATTOSO, Jorge. 10 anos depois. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 111-122.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H G F. Top Income Shares and Inequality in Brazil, 1928-2012. **Journal Of The Brazilian Sociological Society Revista da Sociedade Brasileira de Sociologia**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p.119-132, jul./dez. 2015.

_____; SOUZA, Pedro H. G. F.; CASTRO, F. A. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, p. 971-986, 2015.

MILÁ, Marc Morgan. **Income Concentration in a Context of Late Development: An Investigation of Top Incomes in Brazil using Tax Records, 1933–2013**. 2015. 165 f. Tese (Doutorado) - Curso de Public Policy And Development Master Dissertation, Public Policy And Development Master Dissertation, Paris School Of Economics, Paris, 2015. Disponível em: <<http://piketty.pse.ens.fr/files/MorganMila2015.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

MINEIRO, Adhemar S.. Desenvolvimento e inserção externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida (Org.). **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 133-159.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família - 2a Rodada (AIBF II): Sumário Executivo**. Brasília: MDS, 2012. Disponível

em:

<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/AvaliacaodeImpactoProgramaBolsaFamiliaII.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

MORAIS, Lécio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política-econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, p.507-527, out./dez. 2011

NETTO, J. P. José Paulo Netto: “A luta de classes nunca tirou férias neste país”: entrevista. [10 de novembro de 2015]. Veranópolis: Brasil de Fato. Entrevista concedida a Camilla Hoshino e Leandro Taques. Disponível em: <https://senzalanews.wordpress.com/2015/11/10/jose-paulo-netto-a-luta-de-classes-nunca-tirou-ferias-neste-pais/>. Acesso em 22 de janeiro de 2016.

OLIVEIRA, Luiz Felipe Batista de; SOARES, Sergei S. D. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. (Texto para discussão, n. 1738). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1738.pdf Acesso em 05 de janeiro de 2016.

OREIRO, José Luis da Costa. Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p.29-40, mai-ago. 2012.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Carta ao Povo Brasileiro**. Brasília: PT, 2002.

PELIANO, Ana Maria T. Medeiros; RESENDE, Luis Fernando de Lara; BEGHIN, Nathalie. O comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e a pobreza. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, p.19-39, JAN/JUN 1995.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. Revista **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, Dec. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282014000400009&lng=en&nrm=iso Acesso em 07 de junho de 2015.

PEÑA, Javier. **La ciudadanía hoy: problemas y propuestas**. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2000.

PEREIRA, José Maria Dias. Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p.121-142, dez. 2011.

PETRELLA, Ricardo. Ladainhas da Santa Competitividade. In: MALAGUTI, Manuel Luiz; CARCANHOLO, Marcelo; CARCANHOLO, Reinaldo. **A quem pertence o amanhã?:** Ensaios sobre o neoliberalismo. São Paulo: Edições Loyola, 1997.p. 33-40.

PILATTI, Adriano. A Constituinte de 1987-1988. **Progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2008.

POCHMANN, Marcio. Novo desenvolvimentismo como resposta à crise global. In: CASTRO, Daniel; MELO, José Marques de (Org.) **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012, p. 16-28.

_____. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil:** avanços recentes no emprego e na distribuição de rendimentos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

RASELLA, Davide *et al.* Effect of conditional cash transfer Programme on Childhood Mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. **The Lancet**, Oxford, Elsevier, v. 382, n. 9886, p; 57-64, jul. 2013.

REGO, W. L.; PINZANI, A.. **Vozes do Bolsa Família:** autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Unesp, 2013.

RESENDE, Luis Fernando Lara. **Comunidade solidária: uma alternativa aos fundos sociais: texto para discussão 725**. Brasília: Ipea, maio 2000.

ROBERTS, Bryan R.. A dimensão social da cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 33, p.5-22, fev. 1997.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Segundo as normas da mundialização. In: MALAGUTI, Manuel Luiz; CARCANHOLO, Marcelo; CARCANHOLO, Reinaldo. **A quem pertence o amanhã?:** Ensaios sobre o neoliberalismo. São Paulo: Edições Loyola, 1997.p. 187-190.

SAMPAIO JUNIOR, Plínio Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 112, n. 1, p.672-688, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000400004&script=sci_arttext>. Acesso em: 04 nov. 2015.

SICSÚ; João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que novo desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p.507-524, out-dez. 2007.

SILVA, José Cláudio Ferreira da; MICHEL, Renaut. A Macroeconomia da Concentração de Renda e da Estagnação. In: SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut (Org.). **Novo-desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Rio de Janeiro: Manole, 2005. p. 165-187.

SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo del; FRANÇA, Caio Galvão de (Org.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Focalização e impactos do Bolsa Família na população extremamente pobre. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o bolsa família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez Editora, 2014. p. 77-156.

_____; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Caracterizando o bolsa família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o bolsa família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2014. p. 43-76.

_____; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA NO SÉCULO XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____; A Trajetória dos Programas de Transferência de Renda e seus desafios atuais. **Pensar BH. Política Social**, Belo Horizonte, v. 15, p. 26-30, 2006.

_____; Os Programas de Transferência de Renda na Política Social Brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 8, n.2, p. 113-133, 2004.

_____; A Política Pública de Transferência de Renda Enquanto Estratégia de Enfrentamento à Pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 7, n.2, p. 233-254, 2003.

_____; Introdução. In: SILVA, Maria Ozanira Silva e. **O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 11-30.

_____; *et al.* Comunidade Solidária: contradições e debilidades do discurso. In: SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 71-92.

SIMONSEN, Roberto. O planejamento da economia brasileira. In: SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugenio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira: Coletânea da polêmica Simonsen x Gudin**, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. 3. ed. Brasília: Ipea, 2010. p. 127-180.

SOARES, Fabio Veras *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão, n. 1228). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1228.pdf Acesso em 22 de dezembro de 2015.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; MARGARIDO NETO, Bazileu Alves. Políticas Sociais: O programa comunidade solidária e o programa garantia de renda mínima. **Planejamento e Políticas Públicas**, BraSOUSA, Maria do Socorro Alves de. A REPRESENTAÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL NO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. In: SILVA, Maria Ozanira Silva e (Org.). **O COMUNIDADE SOLIDÁRIA: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 93-109. *sil*, v. 12, n. 1, p.39-63, jun-dez. 1995. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/140>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A americanização da questão social no Brasil**. RJ: Revan, 2011.

VV.AA.. **Dez teses sobre o novo desenvolvimentismo**. São Paulo: Escola de Economia, Fundação Getúlio Vargas, 2010. Disponível: http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/theses_portuguese.asp Acesso em 22 de janeiro de 2016.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.