

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS HISTÓRIA E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DAYANNA DA SILVA SCORALICH

POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO GOVERNO LULA: FACES DA NOVA  
OFENSIVA NEOLIBERAL

Niterói  
2011

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS HISTÓRIA E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DAYANNA DA SILVA SCORALICH

POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO GOVERNO LULA: FACES DA NOVA  
OFENSIVA NEOLIBERAL

Dissertação apresentada ao curso de  
Pós- Graduação em Ciência Política da  
Universidade Federal Fluminense,  
como requisito para a obtenção do Grau  
de Mestre em Ciência Política.

Niterói  
2011

**S423 Scoralich, Dayanna da Silva.**

Política de transferência de renda no governo Lula: faces da nova  
ofensiva neoliberal / Dayanna da Silva Scoralich. – 2011.

99 f.

Orientador: Carlos Henrique de Aguiar Serra.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal  
Fluminense, Instituto de Ciências Sociais, História e Filosofia, 2011.

Bibliografia: f. 93-99.

1. Programa Bolsa Família. 2. Silva, Luiz Inácio Lula da, 1945-;  
política e governo. 3. Globalização. 4. Política pública. 5. Pobreza.  
6. Desigualdade. I. Serra, Carlos Henrique de Aguiar. II. Universidade  
Federal Fluminense. Instituto de Ciências Sociais, História e Filosofia.  
III. Título.

CDD 320.981

DAYANNA DA SILVA SCORALICH

POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO GOVERNO LULA: FACES DA NOVA  
OFENSIVA NEOLIBERAL

Dissertação apresentada ao curso de  
Pós- Graduação em Ciência Política da  
Universidade Federal Fluminense,  
como requisito para a obtenção do Grau  
de Mestre em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Oswaldo Muntreal  
UERJ

---

Prof. Dr. Carlos Eduardo Martins  
UFF

---

Prof. Dr. Carlos Henrique Aguiar Serra (Orientador)  
UFF

Niterói  
2011

Para Marcos, quem possibilitou a realização deste sonho.

“[...] A descoberta da sociedade é, portanto, o final ou o renascimento da liberdade.” (Polanyi)

## AGRADECIMENTOS

A Deus, autor e criador da minha vida.

Aos meus pais, por terem me ensinado o essencial.

Aos meus familiares da parte Silva e Scoralich.

Aos meus irmãos Maykon e Danila pelo amor e por entenderem a ausência.

Aos meus amigos de Carangola pelos momentos de descontração.

Aos meus amigos de Niterói, por terem sido família substituta.

Ao Cacá (*in memorian*) e ao meu Avô Donozor (*in memorian*) que fizeram parte deste sonho, mas se foram no meio do processo, obrigada pela breve presença ao meu lado.

À Valéria, por todos os momentos, que são sempre bons ao seu lado. E à sua alma gêmea Serginho Ricardo sem o qual parte desses bons momentos não teriam a menor graça.

A todos que fazem parte e colaboram com o Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, em especial Graça e ao Manoel, sempre carinhosos.

Ao meu orientador, Carlos Henrique, acima das palavras, ou as únicas palavras encontradas: muito obrigada, pela simplicidade, humanidade, leveza e liberdade.

À Família do meu querido Marcos, pelo suporte emocional dado a realização deste sonho. Em especial a Maria Clara.

Ao Marcos meu amigo e cúmplice em encerrar esta etapa na minha vida, um companheiro para sempre.

À Semirames por todas as palavras e também por toda a escuta.

À Carina, “encantada”.

Ao Bira, a Silvia, Tiago e Carlinha, pelos sábios conselhos e o bom encontro.

Ao Leonardo, Cristina e Isabela, sem palavras...

À Sandra e Sueli, pelo carinho e acolhimento.

À Tia Jô, Thais, Silvinha, Lilinda (*in memorian*) e Zezé, sem palavras...

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste sonho, muito obrigada.

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar a política de combate à pobreza, realizada através do Programa de Transferência de Renda Bolsa-Família, procurando identificar o seu processo de implementação no primeiro mandato do Governo Lula. Assim, após a eleição inédita, dando início a uma nova forma de governo desde a experimentada no país a partir da década de 90, faz-se necessário analisar como esse novo governo, tradicionalmente considerado de esquerda, comprometido com a classe trabalhadora e que se vê contrário aos governos de centro-direita, irá implementar sua política social em consonância com o padrão de proteção social contemplado na Constituição Federal. Portanto, a pesquisa leva em conta a conjuntura externa aliada à interna de modo a apontar os limites e as perspectivas que este governo enfrentará, bem como os arranjos políticos estabelecidos com os organismos internacionais.

Palavras- chaves: Programa de Transferência de Renda, Bolsa Família, Governo Lula, Globalização, Política Pública, Pobreza, Desigualdade.



## **ABSTRACT**

This dissertation aims to study the social welfare program implemented in Brazil at the end of the 90's. This program is part of the history of contemporary policies. The election of a left-wing government in the country led to the questioning of how a government, apparently committed with the working class, – and that shows antagonisms with right-to-center wing governments – implements its social policy and a pattern of social protection found within the lines of the federal constitution. Therefore, this study takes external and internal conjunctures combined into account, with a views to analyze the perspectives and limits which are being faced by the State, such as, established configurations connected with international organizations.

Key words: Social welfare program, Lula, globalization, public policy, poverty and inequality.

## SUMÁRIO

<b><u>Introdução</u></b> .....	11
<b><u>Capítulo I – Capitalismo contemporâneo: o impacto da ofensiva neoliberal na economia mundial</u></b> .....	14
1.1 – As novas regras do jogo: o fenômeno da globalização do capitalismo.....	15
1.2 – O papel do Estado no capitalismo contemporâneo.....	27
1.3 – O impacto do ajuste neoliberal na América Latina.....	30
<b><u>Capítulo II – O PT e Lula: a trajetória política de um partido dos trabalhadores e a conquista do poder</u></b> .....	35
2.1 – O governo Lula e a promessa da mudança.....	37
2.2 – A política econômica do primeiro governo Lula: perspectiva de continuidade ou de mudança?.....	48
2.3 – O aprofundamento das reformas de tendência neoliberal no governo Lula.....	50
2.4 – Governo Lula e o projeto neoliberal: breve análise do modelo do acordo estabelecido com os organismos internacionais.....	56
<b><u>Capítulo III - Programas de transferência de renda condicionada e o padrão de proteção social no Brasil</u></b> .....	61
3.1 – O programa de transferência de renda Bolsa Família: o desenho institucional.....	63
3.2 – O cálculo do benefício.....	68
3.3 – <i>Condicionabilidade</i> como medida de combate ao círculo intergeracional da pobreza.....	70
3.4 – O <i>Programa Bolsa Família</i> e a focalização.....	73
3.5 – O <i>Programa Bolsa Família</i> e a política de “combate à pobreza”.....	80
3.6 – O peso do <i>Programa Bolsa Família</i> no enfrentamento da desigualdade.....	84
<b><u>Considerações finais</u></b> .....	88
<b><u>Referência Bibliográfica</u></b> .....	93

## Introdução

O impacto da crise financeira e do comércio internacional e a inflação associada ao baixo crescimento econômico que se prolonga na década de 1980 tem como fundamento a mudança no paradigma tecnológico chamada “terceira revolução Industrial”. O que nos toca observar nesse processo são as soluções implementadas para o combate da crise generalizada.

Faz-se necessário analisar a política internacional vinculada à dinâmica interna do Estado, bem como analisar a política interna considerando o contexto externo. Também, em que medida essa dinâmica poderá influenciar a governabilidade interna e ao mesmo tempo como o governo interno poderia influenciar os rumos externos, já que entendemos aqui o interno e o externo como esferas dependentes.

O debate sobre a idéia de garantir uma renda mínima para famílias ou pessoas em situação de pobreza é antiga (Suplicy, 2002). O debate passa a ser maior a partir da Segunda Guerra, exibindo, assim, um marco teórico. Antes desse marco é possível encontrar experiências por volta de 1930 na Dinamarca e no Reino Unido em 1948. Segundo Lavinhas & Varsano (1997, p. 3), aos poucos surgem experiências nacionais na Alemanha, em 1961, e na Holanda, a partir de 1963, até que a fórmula se generaliza nos países membros da União Europeia. Assim, destacam-se as experiências da Bélgica em 1974, Irlanda em 1977, Luxemburgo em 1986, França em 1988 e Portugal em 1996.

Na contemporaneidade há uma infinidade de programas, implementados e propostos, com diferenças no que se refere à fundamentação teórica, à forma de cálculo do benefício e ao peso dos programas nos sistemas de proteção. Para Euzéby (1988) os programas são classificados segundo o cálculo do benefício em: imposto negativo, alocação universal e alocação diferencial. Utiliza-se, para estes cálculos, o critério de posição dos programas frente aos sistemas de proteção social existentes para defini-los como substitutivos ou complementares (Euzéby, 2001).

Assim, o debate que se segue neste trabalho pretende utilizar elementos das análises, tanto de Euzéby (1998, 2001) como de Silva e Silva (1996). Para a análise da implementação do programa de transferência de renda sob o título de Programa Bolsa Família o desenho do programa (em relação ao sistema de proteção e principalmente procurando identificar sua matriz teórica no contexto do governo Lula) forma uma configuração com o padrão de proteção à população pobre ou em condições precárias de sobrevivência no Brasil.

No início de 2004, a reforma ministerial trouxe novos nomes e algumas mudanças à estrutura do Governo Federal. A Medida Provisória nº 163, publicada na Edição Extra do Diário Oficial do dia 23 de janeiro, trouxe mudanças, especialmente, na área social. Dentre elas destaca-se a fusão das estruturas do Ministério da Assistência Social, do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, e da Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família,

com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Ainda no que se refere à estrutura, foram extintos o Conselho e a Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária.

Desde logo, chama atenção a rapidez com que os programas vêm sendo disseminados e replicados sob o formato que hoje exibem. Tiveram início em meados dos anos 90 (1994, precisamente, no caso dos pioneiros programas brasileiros de renda mínima de Campinas e do Distrito Federal) e, em menos de 15 anos, não só ultrapassaram os planos locais de origem, adquirindo feição nacional, como se multiplicaram por mais de uma vintena de países da América do Sul e do Caribe, da África e da Ásia.

O sucesso dos PTCs se manifesta ainda no plano de apoios e legitimidade, embora nestes aspectos, as controvérsias também se expressem com alguma freqüência. A surpresa vem menos pelo lado dos atores políticos, participantes do jogo político eleitoral, já que hoje se sabe bem que programas deste tipo são bons cabos eleitorais e ajudam a ganhar eleições, o que leva governo e oposições a não apenas disputarem seu crédito como prometerem sua perenidade.

Mais surpreendente é verificar, em grande parte dos países da região, a rapidez com que importantes atores e instituições sociais críticos, com boa capacidade de formação de opinião, foram conquistados pelos PTCs, quanto se sabe ser especialmente heterogêneo, pautado por arraigadas e infranqueáveis convicções, o campo ideológico em que se nutrem os atores mais diretamente ligados a programas sociais para a pobreza.

Não deixa de ser notável, nesse aspecto, o comportamento de instituições multilaterais que, na prática, adotaram os PTCs como programa estratégico para o combate à pobreza, patrocinando, em todo o mundo em desenvolvimento, a disseminação de seus modelos e resultados.

Na análise destacam-se a simplicidade de desenho, a flexibilidade da implementação, a agilidade operacional, os relativamente baixos custos administrativos. De importância parecem ser, também, fatores valorativos, que apontariam a certas afinidades eletivas entre, de um lado, características pró mercado dos PTCs – por exemplo, a preferência pelo incentivo à demanda, através de recursos monetários -, e de outro as varias matrizes ideológicas e cognitivas de caráter anti-estatistas que ganharam proeminência nos anos em diante (Mkandawire, 2005; Schwartzman, 2007).

Pode-se dizer então que o apelo e o sucesso da rápida disseminação dos PTCs devem-se, antes, a fatores institucionais, organizacionais e valorativos, muito mais que aos resultados efetivos de redução da pobreza, ou ao cumprimento de objetivos nos campos da saúde e educação.

Seguindo a análise do governo Lula, o estudo de caso sobre o Programa Bolsa Família trata de política pública? Qual é o peso do Programa sobre a pobreza e a desigualdade? Um política focalizada pode conferir ao sujeito o status de cidadão? O

caráter monetário de transferência de renda condicionada, em se tratando do valor do benefício, possui capacidade de mover 11 milhões de famílias da linha da pobreza e indigência, fazendo-as romper com o ciclo intergeracional da pobreza?

Com vias de responder a algumas dessas perguntas ou mesmo de traçar o percurso no caminho da investigação chegamos a algumas conclusões ou caminhos a serem analisados em outro momento. Os de que o programa no seu arranjo institucional ainda não se mostra capaz de cumprir seus principais objetivos: a questão da pobreza e da desigualdade. Para isso seria necessário que este tipo de programa fosse implementado como um programa complementar às demais políticas implementadas pelo Estado, que no caso brasileiro, a política pública de Assistência Social ainda em vias de implementação, tem ficado à sobra desse tipo de programa.

Para Pereira (2008) o caráter público de uma política pública é dado pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade. Assim, para a análise do papel do programa de política pública a problemática central é o caráter de política pública que pode ser dado ao Programa Bolsa Família.

## **Capítulo I – Capitalismo contemporâneo: o impacto da ofensiva neoliberal na economia mundial**

Nesse primeiro capítulo iremos discutir, de forma breve, o impacto da crise financeira do comércio internacional e a inflação associada ao baixo crescimento econômico que se prolonga na década de 1980.

A crise global do modo de acumulação iniciada a partir do final da década de 1970 nos países desenvolvidos deu lugar a um modelo denominado neoliberal, que tem produzido transformações estruturais principalmente em relação ao trabalho, na busca pela reprodução do capital, tendo-se em vista ampliar e assegurar a sua rentabilidade.

Poderíamos estar caminhando em direção a um processo de formação de uma “civilização planetária” – de acordo com Wallerstein (1976) – ou para esta nova configuração do capital em que os países da América Latina ocupariam o status de “neo-colônias”, com apenas uma distinção do primeiro processo de colonialismo, pois agora trata-se de países formalmente independentes. Mas, até que ponto “independentes”, frente ao ajuste neoliberal?

Na busca por resposta sem a pretensão de esgotar o tema, este primeiro capítulo abordará as configurações do capitalismo contemporâneo e os desafios para o Estado e para a América Latina. Mais adiante, como a governabilidade ficará comprometida com o ajuste neoliberal, as consequências serão nefastas para o enfrentamento da desigualdade social da sociedade brasileira.

### **1.1 – As novas regras do jogo: o fenômeno da globalização do capitalismo**

A Globalização significa essencialmente o surgimento e desenvolvimento de uma esfera de relações econômicas, sociais e políticas globais que tendem a se reproduzir com fenômenos mundiais. Estas relações transcendem as fronteiras nacionais, formando um sistema global, apesar de continuar dependendo de sistemas nacionais, ou seja, apesar de global é ao mesmo tempo nacional, pois não exclui os sistemas nacionais ou locais, isso para assegurar sua total reprodução (Santos, 2004).

O conceito de *globalização* na proposição de Santos (2004) constitui-se num mais alto nível, em relação aos conceitos de *internacionalização*, *multinacionalização* e *transnacionalização* discutidos intensamente nos anos 60 e 70 do século XX.

Para Milton Santos,

“A globalização constitui o estágio supremo da internacionalização, a amplificação em sistema-mundo de todos os lugares e de todos os indivíduos, embora em graus diversos. Nesse sentido, com a unificação do planeta, a Terra torna-se um só e único mundo e assiste-se a uma refundição da ‘totalidade-terra’ (Santos, 1996a, p. 48).

Mais que uma nova etapa do sistema capitalista, Santos (1996a) a percebe como uma “nova fase da história humana” e “um paradigma para a compreensão dos diferentes aspectos da realidade contemporânea”.

Vejam os que Ianni (1996) tem uma visão mais generalista sobre os aspectos da globalização ligado aos efeitos do estágio atual do capitalismo global, sua interferência no trabalho, na cultura, dentre outros. Para elucidar seu pensamento,

“São muitas e poderosas as forças características da globalização, tornando anacrônico o Estado-nação e quimérica a soberania(...) Já não é suficiente o paradigma das relações internacionais que prioriza o Estado-nação como figura principal, ator da soberania.No âmbito da sociedade global, vista como um universo de relações, processos e estruturas novos, próprios da globalização, o Estado-nação perde boa parte do seu significado tradicional. As novas realidades, relações, instituições e estruturas, não só econômicas, mas também sociais, políticas, culturais, religiosas, lingüísticas, demográficas, geográficas e outras estabelecem condições e possibilidades de novos intercâmbios, ordenamentos, estatutos” (Ianni, 1996, p. 120).

Nas considerações do autor a globalização não se restringe apenas às questões econômicas. Onde a globalização parece estabelecer um universo com processos e estruturas novos que não se pautam pelo Estado-nação, e sim por uma “sociedade global”.

Menos Estado-nação e mais sociedade global o que se deve entender. Mais adiante ele diz,

“Se é verdade que a globalização do mundo esta em marcha, e tudo indica que sim, então começou réquiem pelo Estado-nação. Ele está em declínio, sendo redefinido, obrigado a rearticular-se com as forças que predominam no capitalismo global e evidentemente, forçado a reorganizar-se internamente, em conformidade com as injunções dessas forças. É claro que o Estado-nação com sua sociedade nacional, historia, geografia, cultura, tradições, língua, dialetos, religião, seitas, moeda, hino, bandeira, santos, heróis, monumentos, ruínas continuará a existir. Mas não será mais o mesmo.(...)” (idem, p. 121).

Não será mais o mesmo em seu grau de importância decisória principalmente na hora de negociar, pois,

“A especificidade da globalização econômica do final de séc. XX consiste na simultaneidade dos processos de crescimento extraordinário dos fluxos internacionais acirramento da concorrência no sistema internacional e integração crescente entre os sistemas econômicos nacional. E, ademais, este processo ocorre sem o contra movimento protecionista intervencionista e regulador, que marcou, por exemplo, o final do século XIX. Esta especificidade é particularmente importante-independente do fato de estarmos próximo ou distantes de um modelo de economia global- e, portanto, merece um nome específico” (Gonçalves, 1998, pp. 139-140).

O autor chama atenção para a queda do protecionismo do século XIX. Isso significa, em outras palavras, que, com a globalização, o capitalismo não encontrará barreiras que impeçam o seu desenvolvimento, e isso independe da posição ocupada na economia global. Alcançará a todos.

Para Wallerstein (1999),

“sejam quais forem as política governamentais (...) o que se desenvolve não são os países. O que se desenvolve é somente a economia-mundo capitalista e essa economia-mundo é de natureza é somente a economia-mundo capitalista e essa economia-mundo é de natureza polarizada” por outro lado, esta “se desenvolve com tanto sucesso que está destruindo-se, e por isso nos defrontamos com uma bifurcação histórica que aponta para a desintegração deste sistema-mundo, sem que nos seja oferecida garantia alguma de melhoria na nossa existência social” (Wallerstein, 1999, p. 223).

A contribuição de Wallerstein (1999) vai de encontro com as declarações sobre o aspecto “benevolente” da globalização disseminado pelos teóricos neoliberais, que seria o veículo condutor que levaria todos os países a se desenvolverem com igualdade de oportunidades. Assim, Fiori (1998) chama a atenção sobre que ponto deve ser vista a globalização e seus impactos.

“(...) não é um processo isento de contradições. Seus impactos e perspectivas são diferenciados, e as alternativas abertas a cada país dependem, exatamente, das opções feitas pelas suas forças sociais e políticas internas e coordenadas por seus estados nacionais. Não há um receituário válido *urbi et orbi*. E, além disto, seja qual for a opção nacional de cada um, segue sendo tarefa intransferível de cada Estado, e isto ainda mais fortemente no caso da estratégia liberal, manter os laços materiais e éticos entre classes e regiões cada vez mais desiguais entre si” (Fiori, 1998, p. 250).

Podemos concluir após esse breve debate que a globalização, como forma de expansão do capitalismo contemporâneo, não é um mecanismo que poderá levar todos os países ao desenvolvimento pleno, mas sim – e muito mais como um mecanismo – como o processo que viabilizou uma saída à crise de realização da produção. Tudo isso na busca de novos mercados e novos espaços de valorização com propósitos de eliminar as barreiras estruturais colocadas ao livre curso da acumulação de riqueza (Santos, 2004b).

Assim como resultado temos uma globalização vazia de seu conteúdo pleno e integral, universal, porém não universalizante que produz um desenvolvimento para fora, ou seja, para os politicamente mais fortes, uma política que promove ainda mais a desigualdade nas responsabilidades, um achatamento dos menores em detrimento da



economia mundial que inviabiliza qualquer projeto de transformação social e econômica dentro da ordem mundial. (Fiori, 1998).

Para Salama (2009, p. 246) outras vias seriam possíveis, mas para além da abertura ou fechamento da entrada do capital. Os resultados deverão incidir mais sobre as “modalidades de abertura”, pois essa impedirá os efeitos “perversos” da globalização e do livre mercado.

Ainda, dentro das transformações trazidas pelo capitalismo contemporâneo, o conceito de *Sistema Mundial* torna-se relevante ao buscar integrar as realidades globais, inter, multi e transnacionais, tendo como base os Estado nacionais.

Immanuel Wallerstein (1974) entende o sistema mundial como:

“Um sistema-mundo é um sistema social, que tem limites estruturas, grupos, membros, regras de legitimação e coerência. Sua vida é feita de forças em conflito que mantém unido por tensão e acaba com isso já que cada grupo procura eternamente para remodelar a seu favor. Tem as características de um organismo, na medida em que tem um tempo de vida sobre os quais as suas características mudam em alguns aspectos e permanecem estáveis em outros. Pode-se definir suas estruturas como em épocas diferentes forte ou fraco em termos de sua lógica interna e de seu funcionamento” (Wallerstein, 1974, p. 347).

A maioria das entidades geralmente descritas como sistemas sociais, tribos, comunidades, Estado-nação, não são, na opinião de Wallerstein (1974), sistemas-mundo e sim sistemas sociais pequenos com economias de subsistência. Para que sejam considerados sistemas-mundo devem ser grandes e talvez o que mais o qualifique como tal seja a sua “auto-suficiência” comum à entidade material economicamente baseada na divisão do trabalho que contém em si uma multiplicidade de culturas, “um sistema-mundo é uma sociedade multicultural” (Wallerstein, 1974).

Não existe apenas uma forma de sistema-mundo. Até agora só existiram duas variedades ou formas de sistema-mundo, a primeira ele nomeia de “*impérios-mundo*”, no qual só existe um sistema político na grande parte de uma área, e o termo “*economia-mundo*” que pode justificar sua existência e permanência devido a uma peculiaridade, que ele chama “segredo da sua força” que é o lado político, como forma de organização do “capitalismo econômico”.

Essa força política se materializa no Estado contrariando as teorias do capitalismo clássico da “não interferência do Estado”. Trata-se do capitalismo baseado na constante absorção de perdas econômicas por entidades políticas, ao passo que o ganho econômico fica apropriado pelo privado (Wallerstein, 1974).

Assim nesse contexto da “não interferência do Estado” o capitalismo percebe a funcionalidade do Estado para a reprodução capitalista. O Estado passa a ser um

elemento fundamental da governabilidade nacional, regional e global e gestão do conflito, principalmente no conflito capital-trabalho.

Outro ponto de relevância no trabalho de Wallerstein (1974) é a percepção de uma divisão do trabalho que não é só funcional, de âmbito estritamente profissional, mas ela é geográfica. As funções econômicas não estão distribuídas uniformemente em todo o sistema-mundo, que assume a função de organização social do trabalho onde uns explorarão e outros serão explorados.

A função da política na organização social apresenta formas diferenciadas dependendo do fim a que se destina (por exemplo, em um império a política serve para fazer a ligação da cultura com a ocupação), já numa economia-mundo a política tende a fazer a função de mediadora ou de ligação da cultura com a localização espacial. Isso porque em uma economia mundo o primeiro ponto de pressão política à disposição de grupos é o local (nacional) e a estrutura do Estado nacional tende a servir os interesses dos principais grupos e construir as expressões para criar identidades nacionais culturais.

Este é particularmente o caso nas áreas privilegiadas da economia mundial a que chamamos de centro-estados. Nesses estados a criação de uma máquina estatal forte acompanhada de uma cultura nacional em relação ao espaço geográfico possibilita o surgimento de mecanismos de proteção destes países que ao se protegerem ideologicamente, conseguem ao mesmo de disseminar sua cultura que pode ser usada como um mecanismo de manutenção das disparidades entre os Estados-nação que não se encontram no centro.

Dessa forma as economias-mundo passam a ser divididas em regiões globais dispostas entre os núcleos ou o centro, e as regiões periféricas. Para Wallerstein (1976) o uso do termo periférico para caracterizar um Estado quer dizer que esse Estado é fraco porque possui um baixo grau de autonomia. Basicamente os países periféricos são em grande maioria “ex-colônias”, e que nessa organização podemos ainda considerar como “neo-colônias”, visto que possuem um baixo grau de autonomia e de poder de decisão.

Há também áreas semi-periféricas que estão entre o núcleo e a periferia. Para caracterizá-los como estados fortes é preciso levar em conta a complexidade das atividades econômicas, a força da máquina estatal, a integridade cultural, dentre outros elementos. Um exemplo de país semi-periférico é Portugal. As áreas semi-periféricas em algum tempo foram núcleos de uma determinada economia mundial anterior, ou eram zonas periféricas que foram posteriormente promovidas, por assim dizer, como resultado da evolução da geopolítica de expansão da economia mundial. A semi-periferia é um elemento estrutural necessário numa economia-mundo.

Além da hierarquia da economia ou da classificação das regiões, a divisão de uma economia-mundo envolve também uma divisão internacional, sócio-técnica do trabalho. As tarefas exigindo níveis mais altos de habilidades e maior capitalização são reservadas para as regiões centrais e as tarefas que requerem menos habilidades são destinadas às regiões periféricas, (re)organizando uma má distribuição geográfica das

qualificações profissionais que pode levar à manutenção tanto das regiões como das classes implicadas nesse processo (Santos, 2004b).

Assim, o processo em curso de uma economia mundial tende a ampliar o fosso econômico e social entre as regiões globais influenciando no próprio processo de desenvolvimento a depender do lugar que cada Estado-nação ocupa na classificação da economia fundamentada num sistema-mundo.

Um fator para Santos (2004) que tende a mascarar as desigualdades entre as regiões são os avanços tecnológicos que tornam possíveis a expansão dos limites de uma economia-mundo presentes em quase todas as regiões.

Dentro de um sistema-mundo o papel político dos grupos e, portanto, das classes sociais que para Santos (2004b) desempenha um papel fundamental sobre em que condições elas tomam consciência de classe, ou seja, funcionam como um grupo nas arenas político-econômico e até mesmo a certa medida como uma entidade cultural onde se considera a auto-consciência. Esta é uma função de situação de conflito na busca da abertura dos estratos superiores e da consciência de sua emancipação. Mas nesse contexto nem sempre podemos identificar as fronteiras entre as classes; como alerta o autor se essas fronteiras não são explicitadas é mais “provável que os privilégios sejam mantidos”. Configurando-se assim mais um fator de dominação não só interno, mas externo.

Segundo Florestan Fernandes (1972) se,

(...) mantidas as condições de dependência e reduzido esforço para criar-se um padrão alternativo de desenvolvimento auto-sustentado, o capitalismo continuará a florescer como no passado remoto ou recente, socializando seus custos sociais e privilegiando os interesses privados(internos e externos). A hipótese que se delineia não é uma gradual auto-correção do regime de classes (tal como ele está estruturado). Mas a de uma persistência de um agravamento contínuo da presente ordenação em classes sociais, cujas "debilidades e "deficiências estrutural-funcionais" foram institucionalizados e são na realidade funcionais. A exacerbação dos fins, interesses e conflitos de classe é regulada e imposta pelo tipo existente de capitalismo. As classes possuidoras e privilegiadas percebem claramente a falta de alternativas e trabalham no sentido de se protegerem contra a rigidez da situação histórica, que elas mesmas criaram (...) (Fernandes, 1972, p. 40).

Nessa passagem o autor confirma a hipótese de Santos (2004b) sobre a manutenção dos privilégios da classe burguesa reativos à dominação externa (por não perceber outras alternativas devido ao capitalismo dependente aqui desenvolvido). Assim entendemos que a dominação não é imposta per se, e sim fruto de um consenso legitimado pelas classes dominantes em favor dos privilégios.

Em sua teoria do sistema-mundo, Wallerstein (1974) procura explicar a dinâmica da economia capitalista mundial como um “sistema social total” onde prevalece o

desenvolvimento desigual de oportunidades entre as nações. Em suma, que o sistema-mundo é uma sociedade multicultural, territorial baseada na divisão do trabalho onde sejam esclarecidos quem produz o que (produtos básicos, matérias-primas, produtos com alta tecnologia) e quando.

Essa divisão do trabalho está intimamente ligada às relações de produção da economia mundial, o que leva à existência de duas regiões interdependentes: o centro e a periferia que compõem o sistema mundo, fazendo existir uma hierarquia de poder entre os ricos (ou “centro” que dominam) e os que são dominados “periferia”, ou seja, as regiões pobres.

Para Santos (2004b) essa divisão ligada à relação de produção está relacionada com a tecnologia. Na sua opinião um fator central no posicionamento de uma região está no centro ou na periferia, está relacionada à tecnologia, seu uso, desenvolvimento e inovação<sup>1</sup>.

O “intercambio desigual” é o que Wallerstein (1974) chama de transferência dos excedentes dos países periféricos para os países centrais, que leva a um processo de acumulação do capital em escala global e a reprodução nos países periféricos de perfil subordinado ou dependente.

Assim em concordância com o autor entendemos que os Estados-nação são variáveis dentro do sistema-mundo, e que são utilizados para alcançar os interesses dos países centrais.

Nesse sentido fica clara a percepção de Wallerstein (1974) de que o *imperialismo* refere-se à dominação de um estado fraco pelos estados das regiões de núcleo forte. A *hegemonia* refere-se à existência de um estado do núcleo forte que temporariamente supera os outros. Assim, a emergência das novas potências hegemônicas serve apenas para manter um equilíbrio aparentemente estável de poder e para impor o livre comércio.

Nas proposições deste autor e, dados os sinais de esgotamento do estágio atual do capitalismo, somente será possível a opção alternativa de um governo socialista para manter elevado o nível de produtividade e uma distribuição integrando os níveis da vida política e tomada de decisões econômicas que possam fazer oposição e uma proposta alternativa ao sistema vigente (Santos, 2004).

Na concepção de organização social do mundo a América Latina apresenta características de regiões periféricas que foram dominadas por potências europeias. Escravizaram sua população não só na parte servil, mas culturalmente. Aqui foi implantado um sistema produtivo de extração de matérias-primas para a Europa produtora de mercadorias, para o mundo capitalista, formalizando-se a “*periferia*” do sistema-mundo.

---

<sup>1</sup> Um exemplo claro dessa divisão do trabalho é dado por Santos (2004). O caso da televisão de alta definição (HDTV): “o Japão possuía a tecnologia para instalá-la desde 1985, mas foi obrigado a esperar por um sistema mundial único de produção e regulamentação. Quando o Japão decidiu começar a produção em 1991 dependeu de regulamentação internacional e tecnologia espacial para colocar em órbita satélites capazes de transmissões em HDTV” (Santos, 2004, p. 286).

O novo capitalismo no século XVI, promovido, sobretudo pela Europa – *eurocentrismo* –, visava garantir a continuidade do crescimento econômico vislumbrando-se a expansão da geografia do mundo (fenômeno das grandes navegações) e os diferentes modos de controle do trabalho; um sistema de governo que através de monopólios comerciais combinado com o uso da força dirigia os bens econômicos da periferia para o centro.

O novo sistema capitalista foi baseado em uma divisão internacional do trabalho que determinou as relações entre as diferentes regiões, bem como os tipos de condições de trabalho dentro de cada região. Como base para comparação e justificativa do desenvolvimento desigual Wallerstein (1974) propõe quatro diferentes categorias: a categoria núcleo; a categoria semi-periferia; a categoria periferia; e a categoria externa, dividido assim o mundo onde todas as regiões podem ser colocadas.

Resumidamente o núcleo se compreende as regiões centrais que desenvolveram governos fortes e burocracias extensivas e um “grande exército de mercenários” (a exemplo de países núcleos: no primeiro momento a Inglaterra, França e Holanda).

A semi-periferia é representada por regiões centrais em declínio ou por regiões periféricas que tentam se projetar na economia-mundo do sistema. Como exemplos de países núcleos em declínio o autor cita a Espanha e Portugal, que tentam se projetar para o centro, a Itália, sul da França, sul da Alemanha que produzem produtos com alto custo e alta qualidade em bens faturados, mas não predominam no comércio internacional enquanto núcleo. As áreas externas são aquelas que conseguiram manter seus próprios sistemas econômicos e, como expoente dessa região, podemos citar Rússia e Cuba.

O desenvolvimento da economia mundial moderna não é coisa do nosso século, não teve início de uma noite para o dia. Ela é de um passado muito distante. A história do sistema capitalista mundial pode ser dividida em três etapas: 1) período de ascensão do sistema moderno mundial entre 1450-1670 com a imposição de poder da “monarquia absoluta”. A perseguição aos grupos que eram percebidos enquanto ameaças (judeus, protestantes, indígenas, dentre outros) ensejou a criação de um amplo sistema de proteção do novo Estado contra as invasões; 2) datada de 1640, um período marcado pela superexploração da classe trabalhadora, com remunerações baixas e a entrada dos excedentes da América e do Oriente que puderam gerar lucros em torno de 200% a 300% para uma pequena elite; 3) no século XVIII, na mudança de um capitalismo agrícola para a produção industrial: nesse momento ocorre o processo de independência das colônias, principalmente na América Latina, que passam a ser incluídas na economia mundial – nesse período de “interdependência” tanto os países da América Latina como os da Ásia e África “entram pela porta dos fundos”, são incluídos como “zonas periféricas”.

A economia capitalista mundial se expande numa dinâmica acelerada, passando por diversas mudanças e sem alterar algumas formas advindas da relação centro/semi-periferia/periferia e da exploração ao trabalho.

O desenvolvimento da economia capitalista mundial foi extremamente prejudicial para grande parte da população do mundo. Dessa maneira, a trajetória do pensamento do autor tenta explicar por quê a *modernização* teria se dado de maneira diferente no mundo e por quê o sistema capitalista mundial estabeleceu um “desenvolvimento desigual” com o aumento das disparidades econômicas e sociais entre os setores da economia mundial que não prosperarão de maneira igual ao adotar os mesmos mecanismos, enquanto que essas mesmas fronteiras não foram colocados aos núcleos/estados-centro, permitindo a estes o pleno desenvolvimento de sua rentabilidade na economia mundial (Wallerstein, 1976).

O conceito de uma civilização planetária, esta baseada na ideia da convergência de civilizações e culturas na busca por um convívio plural num sistema planetário único. Para Santos (2004),

“Este novo estágio de civilização ainda não se concretizou, mas já é antevisto pelos interesses comuns de todos os países e de todos os meios de comunicação e transporte. Todos eles estão subordinados aos mesmos recursos naturais globais e suas populações dependem de uma herança biológica e cultural comum a toda a humanidade, por isso a preocupação e o apelo pela preservação do meio ambiente, dos resgates das tradições etc.” (Santos, 2004, p. 292).

Com a derrota da União Soviética surgiram varias análises prevendo o fim do Estado, ou o declínio do seu espaço privilegiado da identidade nacional e ocorreu uma mudança nas relações internacionais. Esse estágio talvez tenha se originado com as modificações ocorridas na organização do mundo após o fim da Guerra Fria, que redefiniu o poder no sistema internacional, mas permanecendo a característica das regiões ao centro e na periferia.

A partir daí a preocupação passa a gravitar sobre quem pode administrar a nova ordem mundial, já que não existem mais dois blocos hegemônicos disputando o poder. Nos anos 70, o conceito de uma ordem mundial foi relacionado à ideia de um sistema mundial com a questão da governabilidade. O verdadeiro significado deste conceito ainda não está bem definido. Para uns a ideia se associa a uma paz americana baseada no fim da guerra fria, para outros a ideia está na consolidação das democracias parlamentares e multipartidárias. O consenso a que chegamos é que esta nova ordem mundial estaria estabelecida sob a hegemonia norte-americana (Santos, 2004).

Deu-se início a uma série de reformas nas instituições internacionais como, por exemplo, a ONU com a ampliação do Conselho de Segurança Nacional, que não deve ser entendido como um movimento de democratização dessa instituição, visto que alguns elementos são mantidos, como o poder de veto para as grandes potências. A novidade é

a incorporação de novos membros para aumentar a legitimidade de eventuais intervenções desse organismo; intervenções que tendem a se tornar mais frequentes com a maior penetração dos âmbitos externo e interno. Relata,

“Por tudo isso sou descrente da eficácia de fórmulas de governabilidade no plano mundial que possam compensar déficits e desvios democráticos gerados pela globalização econômica. O NAFTA é um acordo de livre comércio, mas seu desenho institucional permite aos EUA o exercício de um “regionalismo estratégico”, já que garante os meios para redefinir as regras de suas relações econômicas internacionais na configuração trilateral com Japão e União Européia”.

Nesse ponto o autor faz uma demonstração de como os mecanismos de inclusão podem ser usados com vistas a aumentar a intervenção externa ao se estabelecer uma ordem mundial dentro de acordos e organismos internacionais. As regras do jogo são ditadas por uma minoria que pode afetar a governabilidade e mesmo a autonomia de alguns países que passam a fazer parte da ordem mundial já com regras estabelecidas por um agente com poderes de veto sobre os países que não se encontram com status de potência. Ganham assento na cúpula da ONU, mas não possuem poder de veto, dependendo muito mais das articulações políticas, ou melhor, de micropolíticas, mas sempre subalternas à hegemonia norte-americana.

A *Economia Mundial* é um conceito que enfatiza a crescente autonomia do mercado mundial e a interdependência entre os diferentes ramos da economia industrial e os três setores econômicos (agricultura, indústria e serviço) no âmbito mundial, formando uma divisão internacional de trabalho que se encontra em permanente evolução (Santos, 2004).

Esse conceito abarca também o papel das relações econômico-monopolistas, no âmbito mundial e põe uma ênfase especial no papel das corporações multinacionais como uma célula desses processos.

O conteúdo deste conceito tem suas raízes na definição do imperialismo como um estágio do capitalismo mundial e tenta também explicar as interrelações entre o capitalismo monopolista e dependente e as economias com diferentes formações sociais no mundo contemporâneo.

No período que se inicia em 1970 e vai até 2004, o mundo é bombardeado por grandes crises econômicas; algumas com impactos globais, como a elevação dos preços do petróleo e das taxas de juros nos mercados financeiros internacionais e outras com efeitos mais localizados, mas que também influenciaram negativamente no desempenho das economias mundiais.

O Relatório do Fundo Monetário Internacional<sup>2</sup> do ano de 2005, mostra que a economia mundial vem apresentando um excelente desempenho nos anos mais recentes – com crescimento em torno de 4% em 2003 e de 5,1% em 2004 – registrando-se neste último ano, inclusive, a maior taxa de crescimento do PIB mundial das duas últimas décadas.

Com base na análise do FMI, as previsões são boas, mas essas boas previsões podem estar ligadas ao relevante papel que se quer dar aos países que adotaram os seus receituários, numa tentativa de afirmar que o melhor para um país crescer é manter o controle da inflação e o controle fiscal.

As referências dos dados do relatório do Banco Mundial geram no imaginário socioeconômico a bonança de um momento para a economia mundial e para o crescimento do PIB mundial. Mas será que o crescimento em uma perspectiva geográfica foi satisfatório tanto para o centro quanto para a periferia da economia mundial? Procurando elucidar a resposta a essa questão analisaremos a tabela abaixo em dois períodos de 1980/1989 e 1990/1999.

<b>Países desenvolvidos</b>	<b>1980/1989</b>	<b>1990/1999</b>
<b>Estados Unidos</b>	2,2	1,9
<b>Japão</b>	3,5	1,1
<b>União Europeia</b>	2,1	1,8
<b>Países em desenvolvimento</b>		
<b>Leste Europeu e Ásia Central</b>	1,0	-1,8
<b>América Latina e Caribe</b>	-0,9	1,5
<b>Oriente médio e Norte da África</b>	-1,6	1,1
<b>África Subsaariana</b>	-1,2	-0,5

Fonte: Banco Mundial (2005a).

Com os dados fornecidos pelo relatório de 2005, enquanto os Estados Unidos tiveram um crescimento do PIB nos períodos analisados entre 2,2% a 1,9 % ano a América Latina e Caribe (o Banco Mundial, inclui o Caribe na América Latina) apresentou um crescimento do PIB/ano, um crescimento no total dos períodos quase equivalente ao do primeiro período dos Estados Unidos. Somados os dois períodos deste país, o PIB da América Latina cresceu a metade. Isso comprova que na Economia Mundial os dados são otimistas para os países desenvolvidos e não para os “em desenvolvimento”. Esses resultados também indicam a polarização ainda maior do centro/periferia em países que adotaram a partir da década de 80 as políticas de corte neoliberal.

E pode-se dizer que,

<sup>2</sup> Ver também os documentos do Banco Mundial, da Organização Mundial para o Comércio e das Nações Unidas no mesmo ano.



“Trata-se de um movimento mundial reacionário semelhante ao fascismo e ao nazi-fascismo dos anos 20 e 30, ou ao ambiente da *“belle époque”*, no final do século XIX e começo do século XX. São movimentos ideológicos e políticos que tentam reverter conquistas realizadas pelos movimentos sociais em períodos imediatamente anteriores. Apela para as vantagens econômicas do livre mercado, para reverter essas conquistas, atribuindo à ação reivindicatória da classe trabalhadora a função de gerar imperfeições no mercado e no pleno funcionamento da economia” (Santos, 2004, p. 59).

A América Latina demonstra um crescimento pequeno em uma década de abertura econômica, pós-consenso de Washington, com um crescimento negativo do seu PIB *per capita* de -0,9% ao ano na década de 80 – a chamada “década perdida”- e na década seguinte, crescimento de 1,5%.

Fica, portanto, claro e indiscutível o contraste com as duas regiões asiáticas. A África Subsaariana e a América Latina (nos dados do Banco Mundial incluindo o Caribe) registraram comportamento extremamente insatisfatório. Em outro estudo feito pelo Banco Mundial (2005b) essas mesmas áreas vão ser apontadas como as que apresentam as mais profundas desigualdades sociais de todo o mundo.

Procuramos entender nesse ponto do trabalho a conjuntura econômica e política externa, o movimento do capital dentro de uma ordem mundial hierarquizada com limites claros e papéis definidos a cada região do globo terrestre. Essa dinâmica estabelecerá o tipo de relação a se estabelecer entre centro, semi-periferia, periferia. Irá influenciar toda uma dinâmica interna de uma dada sociedade. Consoante este caminho iremos analisar no próximo item como o Estado se comporta dentro da configuração dessa ordem mundial.

## **1.2 O papel do Estado no capitalismo contemporâneo**

Falar sobre o Estado é um ponto de partida para se conhecer a sociedade sobre a qual se pretende estudar, bem como as forças sociais que prevalecem numa sociedade e que podem influenciar as tendências assumidas por este Estado.

Para Ianni (2004),

“(...) o Estado concentra a sua atuação sobre uma esfera espacial da realidade, que é a acumulação de capital. Qualquer ingerência sobre as outras esferas significativas do processo produtivo resulta das contingências criadas pelo processo de acumulação(...) Através de medidas fiscais, cambiais e monetárias, o Estado amplia e refina a sua capacidade de controle sobre as possibilidades de poupança e investimento, revelando tendência monopolística. Mas essa tendência não implica a constituição de um capitalismo de Estado. Como revelam todas as manifestações do intervencionismo, este é sempre uma necessidade do sistema de mercado, resultado e condição da apropriação privada”(...) (Ianni, 2004, pp.11-12).

Assim, toda a intervenção que promove a expansão das forças produtivas orienta-se no sentido de propiciar ao sistema de mercado a produção de capital. Não se trata de um capitalismo de Estado pelo fato do lucro que é a categoria básica do sistema não ser o elemento da atuação empresarial do Estado e sim a produção deste no âmbito da sociedade, seja com incentivos fiscais, isenções, ou seja, na tendência de assumir setores privados que possam produzir efeitos negativos sobre o funcionamento do mercado. Assim, na visão de Ianni (2004), o Estado se configura como um instrumento decisivo de coordenação e ação em todas as esferas da economia.

Atribui-se esse comportamento de permanente intervenção governamental na economia como resultado de uma configuração estrutural específica das nações que ingressam decidida e aceleradamente na etapa da industrialização.

Tomando como marco temporal a década de 90, que Oliveira (2007) caracteriza como a “era da indeterminação”, onde a financeirização do capitalismo deu início ao processo de abertura monetária e financeira das economias nacionais, diz-se

“(...) um capital de imagens que torna a marca seu principal *atout*, comandado por uma digitalização e uma molecularização que mudaram radicalmente a linguagem e as referências do próprio cotidiano permitem uma forma de capital que atua como virtual, isto é, capaz de extrair mais-valia no momento de uso da força de trabalho, sem os constrangimentos da era industrial (...). É a forma suprema do trabalho abstrato, afinal lograda pelo sistema capitalista (...). Tal é a contrarrevolução de nosso tempo. A sociabilidade plasmada na época do trabalho como categoria central, do trabalho fixo, previsível a longo prazo, base da produção fordista e do consenso welfarista, dançou. Apesar das eternas relações assimétrico-defasadas com a política, há pouca dúvida de que o impacto sobre esta última um dia chegaria, e talvez seja este o cerne da indeterminação” (Oliveira, 2007, pp. 26-27).

Aliada à indeterminação, a *exasperação da inflação* que o autor denomina como “uma perversa pedagogia da inflação”, teve como resultado a redução dos valores democráticos ou mesmo a não expansão destes, que em sua tese são a *exceção* na história da sociedade brasileira. Esse período resulta no processo de *desmanche* do Estado, onde a relação Estado-burguesia se modifica passando o Estado a ser *refém* do novo poder econômico centrado nas multinacionais produtivas e financeiras.

Para Oliveira (2007) as exigências macroeconômicas do capital financeiro, requer:

“(...) o permanente *ad hoc* da violência estatal, a ‘exceção permanente’, que poderia sugerir que o monopólio legal da violência foi reconquistado para o Estado. Longe disso, a violência permanente significa dizer que o Estado também é *ad hoc*. Operações são refeitas cotidianamente, a governabilidade é lograda graças ao uso permanente de medidas provisórias, as cláusulas contratuais são rapidamente ultrapassadas, e a arquitetura da privatização requer injeções de recursos públicos

em larga escala para sustentar a reprodução do capital como mostram o crescimento exponencial da dívida pública interna e externa e seus pesos no PIB” (...)(Oliveira, 2007, p. 37).

O Estado assume a forma de *guardião* dos contratos da ordem estabelecida. A política é fundamental para a preservação desses contratos. O mercado passa a ser o espaço privilegiado da sociabilidade constituído pelas práticas burguesas e o direito assume a forma de direito do proprietário (Dias, 2006, p. 83). Eis a “fórmula clássica pela qual a burguesia e seu Estado vêm se legitimando ao longo da história” (idem).

Para Dias (2004) “A história do capitalismo é a história das suas reestruturações, dos movimentos de permanente adequação entre a chamada base material e o conjunto de formas políticas e ideológicas que lhe dá sustentação” (Dias, 2006, p. 89). Concebe-se o liberalismo enquanto um projeto de classe que a permite construir uma articulação complexa com as bases materiais da sua própria existência. Assim, a corrente liberal concebe o Estado com funções discretas mais como órgão que “estabelece as regras do jogo, mas não joga” (Ianni, 2004).

Para Gudin (1958) as funções do Estado devem permanecer no campo da preservação das condições para o funcionamento da iniciativa privada. Dessa forma, o autor organiza de maneira sucinta quais são as funções do Estado no papel de “preservador”:

“A crescente complexidade das instituições foi exigindo do Estado uma série de leis e medidas constitutivas do que poderia chamar de código de comportamento econômico, sem que, entretanto, isso levasse a invadir a seara privativa da iniciativa particular.(...) Sem invadir a seara da iniciativa e atividades privadas, imensa é a tarefa do Estado na economia moderna. Ela consiste em criar o clima favorável ao progresso econômico. Consiste numa política monetária que evite a inflação com seu vasto séquio de malefícios; consiste no equilíbrio orçamentário; consiste numa política de crédito inteligentemente conduzida; consiste numa política cambial que evite distorções na importação como na exportação; consiste no estímulo aos chamados investimentos de base, a fim de evitar que o edifício econômico peque pelos alicerces; consiste em velar pela provisão das chamadas ‘economias externas’; coconsiste em evitar desequilíbrios entre economia da indústria e da agricultura; consite , talvez mais do que tudo, no problema da educação, isto é, da formação de gente para todos os misteres de uma sociedade civilizada, inclusive para o desenvolvimento econômico” (Gudin, *apud* Ianni, 2004, pp. 217-218).

Para Harvey (2005), “a condição perfeita para a atividade capitalista é um Estado burguês”, “(...) a formação do Estado em associação com o surgimento da constitucionalidade burguesa têm sido por conseguinte características cruciais da longa geografia histórica do capitalismo” (p. 79). Nesse sentido, o capitalismo necessita da proteção do Estado contra os riscos que encontram ou para garantir sua inserção em ambientes onde suas regras podem não ser aceitas de forma consensual.

É no Estado que encontramos, segundo o autor, o papel-chave para a acumulação original ou primitiva. O poder político, o governo territorializado e a administração se constituem para ele como uma variedade de *escalas geográficas* que se complementam formando um conjunto hierarquicamente organizado de ambientes politicamente carregados no âmbito dos quais ocorrem os *processos moleculares de acumulação do capital*.

Em se tratando de capitalismo contemporâneo Harvey (2005), em face ao domínio do capital financeiro a partir de 1973, nos apresentou o mecanismo de acumulação com um *estilo especulativo e predatório* onde ocorreram,

“(...) valorizações fraudulentas de ações, falsos esquemas de enriquecimento imediato, a destruição estruturada de ativos por meio da inflação, a dilapidação de ativos mediante fusões e aquisições e a promoção de níveis de encargos de dívida que reduzem populações inteiras, mesmo nos países capitalistas avançados, a prisioneiros da dívida, para não dizer nada da fraude corporativa e do desvio de fundos (a dilapidação de recursos de fundos de pensão e sua dizimação por colapsos de ações e corporações) decorrente de manipulações de crédito e das ações (...)” (Harvey, 2005, p. 123).

Dessa forma o capitalismo contemporâneo tentou e vem tentando resolver o problema de acumulação ou do subconsumo como bem analisou Luxemburgo (1985), onde o crescimento da produção não encontra uma demanda efetiva. Daí a necessidade de privatização de muitos dos recursos comuns ou coletivos, como por exemplo, a saúde, a educação, a água, para que o capital possa assumir esses ativos e fazer o uso lucrativo (Harvey, 2005).

Assim, os significados da gestão estatal tendem a favorecer a lógica de acumulação capital legitimando-a sob a forma da lei. Para Harvey (2005), é necessário estar atento ao:

“(...) cordão umbilical entre as duas formas de luta que está nos arranjos institucionais financeiros apoiados pelos poderes do Estado (intrinsecamente integrados no FMI e na OMC e por eles simbolizados) tem sido reconhecido com clareza. Esses arranjos se tornaram muito acertadamente o principal foco dos movimentos de protesto. Estando o núcleo do problema político reconhecido com tanta nitidez, deve ser possível iniciar um movimento centrífugo quanto às particularidades e centrípeto rumo a uma política mais ampla de destruição criativa mobilizada contra o regime dominante de imperialismo neoliberal imposto ao mundo pelas potências capitalistas hegemônicas” (Harvey, 2005, p. 146).

Dessa maneira o poder hegemônico do Estado pode ser empregado para *garantir* e *promover* arranjos institucionais internacionais e externos que se posicionam a favor dos financistas e vê-se a possibilidade de se iniciar um movimento contra o agente

principal da política de acumulação no capitalismo contemporâneo. Da mesma maneira como a *dialética interior/exterior* tem um papel na construção do *imperialismo*, uma reversão dessa dialética tem um papel fundamental a desempenhar no movimento contra essa política hegemônica.

### 1.3 – O impacto do ajuste neoliberal na América Latina

A ideia de um Terceiro Mundo foi produto do processo de descolonização ocorrido após a Segunda Guerra Mundial. Ainda que os países das antigas regiões coloniais latino-americanas tenham promovido sua independência como no caso do Brasil e estabelecido Estados nacionais, no início do século XIX, esses países não puderam assegurar sua independência econômica e foram subjugados a uma condição econômica “semi-colonial ou dependente” pelo imperialismo dos Estados Unidos, o que afetou também sua independência política (Santos, 2004).

Os Estados Unidos precisavam ser mais ativos e agressivos para restabelecer sua hegemonia. Dava-se início a uma nova política econômica e diplomática a partir de Reagan, que visou restabelecer o crescimento econômico e a liderança norte-americana em escala mundial.

Esta política teve um impacto importante no Terceiro Mundo acentuando a divisão entre os países bens sucedidos, que se apoiaram na exportação industrial e os países exportadores de produtos primários. Conseqüentemente gerou uma divisão entre os países exportadores industriais e os países industriais orientados para o mercado interno, enquanto se marginalizavam cada vez mais as economias baseadas nas exportações de matérias-primas e produtos primários (Santos, 2004).

Mas para entender esse padrão de dominação há de se analisar o passado, o que propiciou esse movimento de inclusão pela *porta dos fundos* (Santos, 2004). Nesse sentido, as análises de Florestan Fernandes apontam,

“a docilidade dos interesses privados latino-americanos em relação ao controle externo não constitui tão-somente uma estratégia econômica. Trata-se de um componente dinâmico de uma tradição colonial de subserviência, baseada em fins econômicos, mas também na cegueira nacional, até certo ponto estimulada e controlada a partir de fora” (Fernandes, 1972, p. 12).

Essa tradição colonial de subserviência teve início a partir dos padrões de dominação externa por meio da expansão das grandes empresas corporativas nos países latino-americanos. Muitas nas esferas comerciais, de serviços e financeiras, mas a maioria se concentrou na indústria leve e pesada. Essas empresas trouxeram à região um novo estilo de organização, de produção, de marketing, surgindo assim novos padrões de planejamento, propaganda de massa, concorrência e controle interno das economias dependentes pelos interesses externos. As grandes empresas representam o

capitalismo corporativo ou monopolista, e se apoderaram das posições de liderança através de mecanismos financeiros, por associação com sócios locais, por corrupção, pressão ou outros meios, ocupadas anteriormente pelas empresas nativas e por seus *policy-makers* (Fernandes, 1972, p.18).

Essa tendência do padrão de dominação externa está em correspondência com o antigo sistema colonial, que foi estabelecido na América Latina, mas nas condições de um moderno mercado capitalista. O que implica em um imperialismo total, onde a dominação externa, é organizada a partir de dentro e em todos os níveis da ordem social, desde o controle da natalidade, a comunicação de massa, o consumo de massa, até a educação, a introdução de tecnologia ou de instituições sociais, a modernização da infra e da superestrutura, os expedientes financeiros ou do capital e até mesmo no eixo vital da política nacional (Idem).

Essa forma de imperialismo a partir de padrões de dominação interna acaba por formar uma tipo específico de economia que Fernandes (1972) classificou de *satélite* ou *dependente*, caracterizando-se por economias que não possui as condições estruturais e dinâmicas para ultrapassar as fronteiras nacionais pelos esforços de sua burguesia, o subdesenvolvimento e suas conseqüências. Isso porque a conjugação dos interesses privados externos aos interesses privados internos se juntam para a exploração do subdesenvolvimento em termos de orientações de valor extremamente *egoístas* e *particularistas* (p. 19). Como resultado, há a ausência de uma revolução industrial liderada pelas burguesias nacionais dando lugar ao que Fernandes (1972, p. 19) nomeou de “uma nova espécie de ideologia e de utopia burguesas dependentes” formando uma forma peculiar de integração nacional.

O grande desafio para a América Latina, não é tanto como produzir riqueza, mas “como retê-la e distribuí-la para criar pelo menos uma verdadeira economia capitalista moderna”, visto que grande parte da riqueza produzida internamente sai sob a forma de transferência dos excedentes, gerados para os países desenvolvidos. Essa lógica de transferir os excedentes gerados nos países periféricos para os países de centro, ou desenvolvidos em nome da honra ao pagamento dos juros da dívida, acabou por destruir parte das economias rurais, principalmente pelos subsídios agrícolas que cada vez mais empurram estes países para a marginalização no mercado mundial. Isso leva a fatores como,

“marginalidade interna, aparato produtivo restrito e pouca oportunidade de trabalho para pessoas escolarizadas da classe média, fazendo com que essas pessoas emigrem para países desenvolvidos, acentuando a desigualdade mundial, o fosso entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos e as contradições norte/sul” (Santos, 2004, p. 317).

A contenção do desenvolvimento do Terceiro Mundo em prol da concentração de renda, do aumento das riquezas dos países desenvolvidos tem-se como produtos

grandes massas de desempregados nas áreas urbanas, aumento do trabalho informal, a fome e a miséria.

Dessa forma,

“as perigosas políticas de poder orientadas por um eurocentrismo e um racismo historicamente superado, que tenta ignorar o Terceiro Mundo e que se recusam a abrir espaços institucionais para sua participação na ordem mundial acentuam esses tipos de reação e não abrirão espaço para o equilíbrio e a paz” (Santos, 2004, p. 318).

Ora, pois, o fenômeno do “pensamento único” nos

“(fez) acreditar que o enorme avanço tecnológico gerado nos últimos anos não pode ser apropriado por esses povos e transformado em instrumentos de desenvolvimento. De um lado, querem condenar ao desemprego e à exclusão social grande parte da população nos países desenvolvidos. De outro lado, querem conduzir os dependentes e subdesenvolvidos à exclusão socioeconômica absoluta e permanente” (Santos, 2004, p. 67).

A nova forma de imperialismo assumido pela hegemonia dos Estados Unidos não é apenas um produto de fatores econômicos. No centro está a grande empresa corporativa e, portanto, o capitalismo monopolista. Há para ele um movimento, é dialético onde as mudanças nas organizações, nas funções e do poder financeiro das empresas capitalistas foram produzidas por mudanças nos padrões de consumo e propaganda de massa na estrutura de renda, por um revolução concomitante na tecnologia e nos padrões burocráticos de administração e pelos efeitos múltiplos e cumulativos da concentração financeira do capital na internacionalização do mercado capitalista mundial. Esses são processos históricos de natureza socioeconômica e sociocultural; mas a influência se deu na dinâmica política.

Dessa maneira esse novo padrão de imperialismo é, em si mesmo, destrutivo para o desenvolvimento dos países latino-americanos.

É preciso levar em conta que os aspectos econômicos podem ser vistos apenas como uma face de uma amarga realidade. É preciso levar em conta que diversas instituições estão executando diferentes funções ligadas à incorporação dos países latino-americanos ao espaço econômico e sociocultural dos Estados Unidos. *A empresa corporativa é a mais visível destas instituições; mas as menos visíveis são talvez ainda mais prejudiciais.* Elas abrangem instituições oficiais, semi-oficiais ou privadas, encarregadas de conduzir a política de controle global de finanças, da educação, da pesquisa científica, da inovação tecnológica, dos meios de comunicação em massa, do emprego extra nacional das políticas, das forças armadas e mesmo dos governos (Fernandes, 1972, pp. 23 e 24).

Na verdade, as economias, as sociedades e as culturas latino-americanas estão sendo reconstruídas de acordo com interesses e valores políticos que adquirem uma natureza perversa nas condições locais porque:

“(…) Nos países latino-americanos, entretanto, não possuímos uma democracia real. A situação é bem conhecida nos Estados Unidos, especialmente nos círculos empresariais e no seio das agências oficiais, semi-oficiais e privadas que operam na região e pelo governo. (...) o mesmo ocorre com os programas especiais de controle de natalidade, inovação tecnológica, educação etc. projetados e aplicados sem consideração (ou com pouca consideração) pelas necessidades e potencialidades concretas dos países receptores. O que está em jogo são os requisitos políticos de uma incorporação dependente mais eficaz desses países ao espaço econômico e sociocultural dos Estados Unidos” (Fernandes, 1972, p. 25).

Para Fernandes(1972) a alternativa é a *realpolitik*, isto é, uma posição de força que exclui, por si mesma, qualquer tipo de segurança efetiva e um radicalismo político para que o processo político que é ao mesmo tempo controlado do exterior e do interior pelos interesses privados possam se transformar num processo político incontrolável a partir de confrontações dos movimentos de classes.

Assim o dilema latino-americano não está ligado à incompatibilidade entre o sistema compartilhado de valores ideais e a práxis social, e sim:

“(…) da mais profunda necessidade histórica e social de autonomia e equidade. Isso significa que as alternativas políticas efetivas deixam uma margem estreita para as opções coletivas. Se os setores sociais dominantes e as elites no poder realmente desejam um desenvolvimento gradual e seguro, e se forem capazes de obter apoio popular, suas probabilidades de êxito dependem de um forte nacionalismo revolucionário. Sob as condições econômicas, socioculturais e políticas dos países latino-americanos essa alternativa implica a implantação e aperfeiçoamento de um novo tipo de capitalismo de Estado, capaz de ajustar a velocidade e a intensidade do desenvolvimento econômico e da mudança sociocultural aos requisitos da revolução dentro da ordem social” (Fernandes, 1972, p. 31).

A alternativa é a revolução dentro da ordem ou uma rebelião popular e radical de orientação socialista. “[A] última alternativa, sem dúvida, abre caminho para a realização dos padrões mais elevados da razão humana e para a liberação real das sociedades latino-americanas, todavia ambas as soluções poderiam dar início a novas vias de evolução da América Latina, na direção de uma história de povos livres e independentes” (Fernandes, 1972, p. 32).

O caráter dependente dos países latino-americanos se deve ao fato aqui não haver um tipo de capitalismo que não possui condições de ser auto-sustentado e de uma autonomia.



O cerne da questão está no modo histórico-social de concretização em que o capitalismo produziu a *sua própria realidade substantiva*. O problema para Fernandes (1972) não está nas classes sociais da América Latina, que não são diferentes de outras partes do mundo, e sim no modo pelo qual o capitalismo se objetiva e se irradia historicamente como força social que irá regular os interesses e os conflitos de classes. E que,

“(…) torna-se patente que o ‘amadurecimento do capitalismo’ não está contribuindo para imprimir ao regime de classes as funções de desagregação social de vícios, tradições e estruturas pré-capitalistas, que o capitalismo não preencheu no passado ou que só perfilhou de modo pouco efetivo. O que está em questão não é apenas a ‘sobrevivência’ de entidades que não foram diluídas e absorvidas pelas classes sociais (como etnias, estamentos ou barreiras raciais, que continuam estanques). É a destituição de condições econômicas, sociais e políticas que impediram a América Latina de fazer autênticas revoluções nacionais através do capitalismo” (Fernandes, 1972, p. 41).

Dessa forma o autor afirma com muita razão ao explicar a ausência de revoluções nacionais não devido tanto as imposições externas que por si só não foram suficientes para manter ou impor nossa condição de dependentes e sim o que o autor denomina de *padrão compósito de hegemonia burguesa* que permitiu a criação de novas estruturas de poder por meio das quais as classes privilegiadas estabeleceram o monopólio social do poder do alto da sociedade nacional e preferiram adequar-se à legitimação da ordem econômica, sociocultural e política ao seus privilégios de interesses, posições e formas de solidariedade de classe, optando assim pelo tipo de revolução dentro da ordem que para o autor representa a continuidade e a intensificação da dependência e do subdesenvolvimento.

## **Capítulo II – O PT e Lula: a trajetória política de um partido dos trabalhadores e a conquista do poder**

A vitória nas eleições de 2002 do candidato Luis Inácio Lula da Silva representou um marco na história política brasileira. Isso por conta da trajetória política do Partido dos Trabalhadores e, principalmente, da legitimidade e da identificação das classes subalternas com o candidato Lula. Expressando-se uma clara identificação de classe social acabou por gerar grandes expectativas em relação à possibilidade de se fazer uma política com um compromisso maior com a classe trabalhadora e com os segmentos menos favorecidos da sociedade, bem como a possível ruptura com as diretrizes da política anterior.

Muitos autores têm apontado que o marco dessa disputa eleitoral poderia significar a retomada dos ideários de um projeto político de compromisso com o país, há muito esquecido pelos representantes eleitos nas últimas décadas. Outros, no entanto, preferem analisar o momento com muita cautela diante da conjuntura histórica e dos acordos macroeconômicos estabelecidos a partir de 1990, para se pensar em uma ruptura com o modelo vigente (Borges, 2003; Oliveira, 2007; Dias, 2003).

Segundo Dias (2003), é preciso estar atento para a aparência dos paradoxos existentes entre o “poder das palavras e as palavras do poder” e que estão relacionadas às concepções de mundo, de projetos políticos e até mesmo de materialidade de vida social. As ideologias e as palavras expressam um discurso que pode muito bem na prática ser outro. Dessa forma, a diferença entre o discurso e o fazer podem percorrer caminhos distantes ou mesmo antagônicos se carregados de uma ideologia como forma de escamotear a realização de uma dominação.

Nesse capítulo o principal objetivo é levantar elementos que, diante de duas possibilidades, quais sejam, a primeira hipótese: conseguirá o governo Lula estabelecer parâmetros de atuação que apontem para uma ruptura e um maior compromisso com o país?; a segunda hipótese: estaremos diante de um governo de trajetória de oposição às políticas neoliberais, e que ao chegar ao poder representará “uma nova situação de expressão da continuidade”? (Dias, 2006).

Assim serão analisados alguns documentos oficiais, tais como o Programa de governo do Partido dos Trabalhadores, a política macroeconômica implementada no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2007), a relação do governo Lula com o projeto neoliberal, as reformas implementadas para que possamos demonstrar para que movimento tendencial caminhará o governo Lula: de ruptura ou de continuidade; e mais, que elementos serão necessários para a ruptura efetiva com o estabelecido.

## **2.1 – O Governo Lula e a promessa da mudança**

Não existem dúvidas em relação à representatividade da figura do Lula em relação ao Partido dos Trabalhadores-PT. Toda a sua trajetória de luta política, ou a maior parte dela, esteve atrelada à ideologia do partido.

O Partido dos Trabalhadores surgiu no início da década de 80 com um caráter de classe historicamente construído pela formação da sua base social, seja entre suas lutas sindicais, ou com os movimentos sociais dos diversos segmentos explorados na sociedade brasileira. Dessa forma, sua origem está ligada a um partido que se afirma enquanto aquele que faz oposição aos partidos burgueses de esquerda e centro.

Por outro lado, Lula inicia sua carreira política como autêntico trabalhador, como a maioria dos que o ouviam, fazendo uso de um discurso muito próximo das massas e dos segmentos subalternos da sociedade. Um homem simples e, como tal, iria representar os interesses dos seus semelhantes. Há nesse ponto uma identificação de classe que poderá levá-lo facilmente, num sistema democrático, à vitória.

Dessa forma o Partido dos Trabalhadores-PT, que pretendia ser o porta-voz do povo, das massas, dos segmentos explorados da sociedade, encontrou na figura do líder sindical Lula um de seus maiores símbolos.

Além de ser um partido de oposição, o PT, no seu Programa de Governo de 1989, sob o Título *“Nas lutas de hoje, o socialismo de amanhã”*, apresenta uma forte identificação com um projeto societário ideologicamente demarcado. Vejamos um trecho:

“Se não há saída no sistema capitalista para a classe trabalhadora, o socialismo é a alternativa histórica nesta etapa da evolução da humanidade. Só através do socialismo haverá condições de deter a sangria de recursos humanos e materiais,

imposta ao Brasil pelos países ricos, devolvendo ao povo as riquezas geradas por seu trabalho. Construiremos um socialismo com democracia, com liberdade de organização, rejeitando as concepções burocráticas e a visão do partido único. Entendemos que só o socialismo tornará possível a existência de uma plena democracia, da plena liberdade para todos, de uma real igualdade social, o atendimento as necessidades humanas fundamentais, um efetivo equilíbrio ecológico, a plena emancipação das mulheres e das pessoas de todas as raças. Só no socialismo será possível gerar, na escala de milhões, homens novos e mulheres novas, dispostos a lutar, a produzir, a criar, a crescer, não mais pela via do individualismo e das ambições egoístas, mas pelo caminho da solidariedade” (PT, 1989, p. 26).

Nesse trecho, a proposta do Partido de enfrentamento para a condição histórica do trabalhador no sistema do capitalismo está relacionada ao socialismo. Por meio deste se propõe uma transformação radical da sociedade brasileira (Oliveira, 2007).

Em 1990 ocorreu a primeira eleição direta para a presidência da república, já em um sistema democrático consolidado. Paralelo a esse fenômeno, em escala mundial, ocorria a liberalização das economias periféricas que teve início no final da década de 70 e inícios de 80, e que ficou consolidado com o Consenso de Washington sob a hegemonia do neoliberalismo.

Diante desse impasse interno e externo, qual o lugar de um projeto de socialismo em plena disputa mundial ideológica entre dois projetos societários- Liberalismo e Socialismo – eternizado na Guerra Fria?

O Partido dos Trabalhadores-PT entrou na disputa eleitoral de 1989 com uma base programática identificada com um projeto alternativo à política macroeconômica hegemônica na esfera mundial, sem buscar difundir “uma consciência social operária e socialista e de eliminação da alienação social das estruturas mentais e da imaginação política dos assalariados, moldados pelo capital” (Fernandes, 1991, p. 58), o que impõe limites estruturais na efetivação de um “projeto alternativo” ao vigente.

O resultado não foi satisfatório. Mas, mesmo assim, o Partido concorreu às eleições presidenciais do período de 1990-2002. Para Fontes (2003, p. 21), entre 1989 e 1994 o PT se deslocou, crescentemente, para um desenho mais de mercado eleitoral do que para um modelo organizativo e, com isso, o jogo da disputa eleitoral se tornou muito mais importante. No mesmo ponto de reflexão Fernandes (1991) aponta que,

“no PT prevalece um predisposição muito forte por realizações e ganhos relativos na competição pelo micropoder, o poder pequeno que nasce na estrutura hierárquica do partido e das possibilidades de mando que ela confere. Há também uma ambição clara de chegar ao poder institucionalizado, intrínseco à ordem social vigente, o que envolve a instrumentalização do partido para a satisfação de objetivos pessoais e de grupos congeniais.” (Fernandes, 1991, p. 73).

Quase uma década após a primeira eleição presidencial em um regime democrático, em 2001, o PT organiza o XII Encontro Nacional que foi sistematizado no documento intitulado “*Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil*”, onde ficaram agrupadas as resoluções e decisões em relação à disputa da presidência da república no ano de 2002. Neste documento são apresentadas as diretrizes do programa de governo e a política de alianças.

No primeiro item a ser discutido no programa de governo faz-se uma análise do governo anterior apresentando a conjuntura política “conservadora” do FHC como “fracassada” que levou o país à estagnação, a desnacionalização da economia, ao aumento da dependência externa, ao aumento da desigualdade e do desemprego e classificaram-se as políticas sociais do período FHC como as que “quando existiram, não foram além de medidas paliativas e compensatórias destinadas à propaganda política” (PT, 2001, p. 2).

Nesse sentido, o programa de governo apontou para a construção de um projeto democrático popular, visto que:

“Os indicadores de esgotamento do modelo econômico neoliberal estão por toda a parte: estagnação econômica, sucessivos déficits nas nossas contas externas e crescimento da dívida interna. A fragilidade cambial e fiscal continua expondo o país à instabilidade econômica e financeira internacional e serve de pretexto para a implementação de uma política econômica que beneficia o grande capital, especialmente o financeiro” (PT, 2001, p. 2).

Nesse ponto, percebemos que o projeto societário do partido, permanece oposto ao projeto econômico vigente. Principalmente, ao fazer duras críticas ao modelo econômico adotado pelo governo FHC. Este é, para o PT, um momento de suma

importância para pensar alternativas às demandas do momento histórico, deixando claro que há necessidade de aprofundamento “dos valores do socialismo democrático” (idem, 2001, p. 3) e que a *herança* do período FHC é reconhecida enquanto um desafio que se terá adiante na busca pela,

“(…) reconstrução do Brasil depois do vendaval neoliberal (que) exigirá a realização de um amplo movimento nacional capaz de reerguer o país, resgatar sua soberania, implementar um programa de reformas e fortalecer a auto-estima do nosso povo. A grande tarefa das forças de esquerda é a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento que promova a superação do neoliberalismo” (PT, 2001, p. 3).

Mas o desafio não se encerra na alternativa ao neoliberalismo e na *herança do FHC*. No segundo item do documento há uma preocupação com os organismos internacionais e o seu posicionamento em relação a estes:

“O nosso governo irá liberar estas energias criativas e renovadoras. O país deixará de ser escravo do discurso tecnocrático que, visando à preservação do *status quo*, cria falsas dificuldades para enfrentar os problemas da nação. Não que estes sejam simples. Ao contrário, esta década neoliberal agravou-os significativamente. Mas há muitas possibilidades, muito desejo de mudança e participação represado em nossa sociedade por uma ideologia elitista, egoísta e individualista. Ao patrocinar um amplo movimento de reconstrução do país o PT estará promovendo o florescimento de uma cultura e valores fundamentais para a criação de uma nova sociedade” (PT, 2001, p. 4-5).

O Programa de Governo do PT em 2001 se distancia dos ideários e compromisso do programa de governo de 1989 realizando críticas moderadas ao sistema macroeconômico hegemônico: o neoliberalismo, deslocando a crítica para um âmbito mais restrito a do governo anterior, deslocando o contexto histórico. Assim, o atual momento de estagnação em que se encontrava a economia era devido “à herança maldita do período FHC”, e que foram apontados como resultados: o aumento da dependência externa, aumento da desigualdade, do desemprego com ênfase numa política social paliativa e compensatória.

Nesse mesmo programa não percebemos mais o protagonismo do socialismo e sim uma nova adequação da esquerda que se reduz à “construção de um modelo

alternativo de desenvolvimento que promova a superação do neoliberalismo” (PT, 2001, p. 3).

Para Badá (2003)

“(…) o programa de governo de 2001 que gerou o programa de governo para o futuro governo lula já sinalizava um processo de ampla aliança não mais apenas com os partidos de esquerda, mas com os partidos de centro e os progressistas, o que para o autor já refletia um *programa de conciliação*” (Badá, 2003, p. 19).

O programa democrático e popular de esquerda apresentado neste documento procurou a articulação de três eixos estruturantes: primeiro, o eixo nacional de maneira resumida faz alusão ao processo de inserção internacional do país de maneira “soberana” com indicações. Há uma “ruptura com o modelo neoliberal” envolvendo mudanças estruturais. (PT, 2001, p. 16).

O segundo eixo, o social, exibiu o problema da concentração de renda e riqueza. Apontavam para a resolução via inclusão dos segmentos pobres via acesso ao mercado de consumo de massas e a universalização das políticas sociais básicas. “Para que este objetivo [fosse] alcançado a estrutura produtiva deve[ria] ser mudada, assegurando ao Estado a capacidade de dispor de parcela do excedente econômico para financiar políticas sociais e de desenvolvimento” (PT, 2001, p. 17).

Nesse ponto observamos que a concentração de renda será eliminada apenas com apenas dois movimentos: 1) através do consumo; 2) da universalização das políticas sociais básicas, que, via de regra, a seguridade social é universal para os segmentos que dela necessitem. Mas, os dirigentes desse programa esquecem de citar que o problema real da concentração de renda e do aumento da desigualdade são movimentos estruturantes do próprio sistema econômico hegemônico. Por mais que se incentivem a inclusão via consumo de massas e a ampliação das políticas sociais estas medidas acabam sendo funcionais ao capital e aprofundam suas contradições sem promover mudanças.

Em junho de 2002, Luis Inácio Lula da Silva escreve a Carta ao Povo Brasileiro. Nela, há um Lula mais discreto e moderado, um discurso um pouco mais elaborado, oposto ao governo anterior,

“O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. O caminho da reforma tributária, que desonere a produção. Da reforma agrária que assegure a paz no campo. Da redução de nossas carências energéticas e de nosso déficit habitacional. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista e de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública.” (Lula, 2002, p. 2).

Mas, ao final do processo eleitoral, o programa de governo não estava tão claro e o apoio dos conservadores se amplia ao final do primeiro turno. Após o processo eleitoral há uma grande aliança com o setor empresarial conseguida pela indicação do candidato a vice-presidência José Alencar<sup>3</sup>. Essa escolha foi conduzida com objetivos de atrair o apoio massivo do empresariado. Dessa forma, Lula conseguiu iniciar a estruturação de uma grande aliança com aquele setor dominante, o que significou uma grande mudança política em relação ao partido. Assim:

“Os resultados eleitorais de Lula e do PT em 2002 foram saudados como uma grande vitória popular, no Brasil e fora dele, especialmente na América Latina. Afinal, não é todo dia que é eleito um presidente que se lançou na política como líder operário e sindical, dirigente popular e principal organizador de um grande partido de esquerda. Estas votações se explicam fundamentalmente pelo descontentamento popular com os resultados dos 8 anos de governo neoliberal de F. H. Cardoso, combinado com uma grande vontade de mudança, e pela identificação de Lula e do PT com este anseio. Por isso, grandes esperanças se expressaram na festa da posse: milhares de pessoas se dirigiram a Brasília para saudar o “companheiro presidente”, confiando em que, desta vez, chegou a hora do povo” (Borges, 2003, p. 8).

---

<sup>3</sup> Jose Alencar foi senador pelo PMDB e Presidente da Federação das Indústrias de Minas Gerais aliança “capital-trabalho”. Sobre as eleições e disputas ver: ABRUCIO, Fernando L. Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: 1998. Ver também, GIBSON, Edward. Boundary Control: subnational authoritarianism in democratic countries, 2005 – World Politics 58: 101-132.



Lula centrou-se em alguns temas gerais, como a necessidade de mudanças e fez uma crítica bastante vaga ao governo de F. H. Cardoso. A mensagem mais forte foi a de que a promoção da cidadania seria conseguida com o crescimento da economia, a geração de empregos e a redução das desigualdades, e que isto seria possível sem grandes choques políticos e sociais. Lula procurou apresentar-se como alguém capaz de conciliar todas as aspirações nacionais através de negociações com todas as classes e setores sociais. E evitou a demarcação com os demais candidatos, cunhando a expressão “Lulinha paz e amor”.

Ao analisar o conteúdo programático da *Carta ao Povo Brasileiro*, Zé Maria (2003) aponta para o que seria a primeira contradição do conteúdo programático. Isso porque:

“o programa que embalou essencialmente a candidatura Lula foi o da manutenção do modelo neoliberal, ou seja, ainda candidato ele estabeleceu o compromissos (...) com o FMI, [o] pagamento da dívida, expressos na “carta ao povo brasileiro”, que na verdade era uma carta aos banqueiros. Tal Carta estabelecia uma série de compromissos que eram, essencialmente, a manutenção de todos os contratos, dos parâmetros de definição das políticas econômicas praticadas por FHC nos seus oito anos de mandato. Então contraditoriamente com as expectativas da maioria do eleitorado, o programa que ele defendia, já como candidato, previa a manutenção do modelo econômico anterior; programa este que era fruto, consequência e expressão da aliança de classes que ele fez para poder viabilizar sua eleição” (Maria, 2003, p. 19).

Na mesma direção, Luciana Genro (2003, p. 21) escrevera que a Carta ao Povo Brasileiro havia sido uma carta ao mercado capital financeiro internacional “e portanto de acordo com os interesses deste mercado (...)”. “Este documento significou um marco na trajetória do PT, porque foi a consolidação de uma opção política”.

Ao contrário da ideia durante muitos anos difundida pelo PT – e que, até hoje é difundida pelo governo – de que é possível governar para todos, “na verdade, governar é o oposto disso, governar é contrariar interesses”. Ambos os autores vão ao encontro da hipótese mais acertada de que a “Carta ao Povo Brasileiro” deixa indícios de que o governo Lula tenderá a não contrariar os interesses do capital financeiro interno e externo. Dessa forma, a grande expectativa de que o povo brasileiro seria atendido durante o seu governo se esvaía.

Para Mineiro (2010), o documento “Carta ao Povo Brasileiro” é quase que um resumo do “Programa de Governo 2002”, mas com um diferencial no que diz respeito a dar mais ênfase aos aspectos relativos a crise financeira de 2002, motivada principalmente pelo novo acordo assinado com o Fundo Monetário Internacional.

Ao analisar o documento o autor aponta para a tendência a ponderação e a negociação. A ponderação está ligada ao processo de ruptura com o modelo anterior e o de negociação com os interesses diversos dos setores sociais e políticos que apoiaram a candidatura de Lula. Assim, o novo modelo deve partir de “uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade” (Mineiro, 2010, p. 137).

A mudança na orientação programática expressa nos documentos é gradual e substancial. Segundo o autor, “os problemas do modelo” são assim apresentados. Na parte das “Diretrizes” aparecem em “Programa de Governo 2002” como “fragilidades macroeconômicas” e na “Carta” são alterados para “a falta de confiança dos mercados”. Assim fica claro que buscar a confiança dos mercados já não mais necessariamente quer dizer que “vão romper ou mudar” o modelo anterior, em se tratando de manter os compromissos com o superávit fiscal primário para tranquilizar os mercados financeiros.

Como bem sinaliza Borges (2003), há uma mudança programática do PT – já observada por Fernandes (1991). Entre dezembro de 2001 e julho de 2002 apresentaram alterações substanciais em que o autor destaca o tratamento dado à subordinação externa da economia brasileira comparando os dois documentos em “*Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil*” de dezembro de 2001. O texto, no início, defende ser necessária uma ruptura e a defesa de um programa democrático e popular. A ruptura aqui remete ao processo de *abertura e desregulação* estabelecidos no Consenso de Washington classificados como “radicais” e que levam a consequente *subordinação da economia nacional à dinâmica dos interesses do capital financeiro globalizado* (Borges, 2003, p. 13).

Já no programa *Um Brasil para Todos*, de julho de 2002, a necessidade de uma ruptura global é esquecida. Escreve Borges:

“A vulnerabilidade externa seria reduzida através da montagem de um sistema combinado de crédito e de políticas industriais e tributárias, com o objetivo de viabilizar o incremento das exportações, a substituição competitiva de importações e a melhoria da infra-estrutura. Em relação aos credores, nacionais e internacionais, o cumprimento dos contratos já havia sido claramente defendido na Carta aos Brasileiros, de junho de 2002” (Borges, 2003, p. 19).

Quais os motivos que levaram a direção do PT a alterar sua base programática? Para Oliveira (2003), isso se deve ao fato de que os dirigentes do PT, da CUT e dos sindicatos a ela ligados tornaram-se uma nova classe, associada ao capital financeiro. A busca pela conquista eleitoral pode ser entendida por Fontes (2003, p. 16-18) enquanto uma guinada que o PT, com vistas a se deslocar de um eixo de esquerda para um eixo mais de centro com foco no *Marketing Político* e no *Marketing eleitoral*. Para a historiadora essa campanha foi diferente das demais porque foi a mais despolitizada, sendo mais uma campanha de marketing, que foi favorecida pela crise no modelo de gestão do governo anterior e pelo apoio dos movimentos sociais de base popular que sempre tiveram suporte do Partido dos Trabalhadores após o fim da ditadura.

Essas mudanças ocorridas não foram aceitas de forma consensual no interior do próprio partido e dos grupos que apoiavam o partido como proposta de mudança, acarretando o afastamento de parcela dos trabalhadores organizados, principalmente pelos funcionários públicos. O afastamento dessa parcela, embora pequena, expressa a incapacidade do PT levar adiante as propostas neoliberais sem entrar em choque direto com os interesses dos trabalhadores que marcou a trajetória ideológica do partido.

Ao contrário do que foi dito e escrito por alguns, a eleição de Lula não significou nenhum golpe ao imperialismo. Também não significou a ascensão das forças populares ao poder. Isso porque para se constituir num golpe ao imperialismo seria necessário que, de uma maneira ou de outra, as intenções e ações do governo Lula ameaçassem os interesses do imperialismo. Borges (2003) observou que no lugar de ameaçar ou de questionar os interesses do grande capital, em especial do financeiro, tratou de sinalizar que se constituía guardião desses interesses.

O PT, que antes havia apontado corretamente no documento "Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil", a necessidade de reduzir a

vulnerabilidade externa mediante a política, entre outras, de "denunciar do ponto de vista político e jurídico o acordo atual com o FMI, para liberar a política econômica das restrições impostas ao crescimento e à defesa comercial do país" passou desde seus primeiros dias de governo a defender e a priorizar o ajuste fiscal, elevando o superávit primário.

Para Dias (2006),

“Quando alguém se elege em nome das esperanças de mutação de práticas e discursos e acaba por implementar a racionalidade que anteriormente negava, realiza o chamado transformismo.(...) Esse procedimento, central na política burguesa, expressa a necessidade de obter a legitimidade das massas e atender às necessidades reais do capital. É preciso que tudo mude para que tudo permaneça. Eis a sua síntese” (Dias, 2006, p. 142).

Diante do exposto acima a promessa de mudança não se efetivou com a eleição de um governo de esquerda. Segundo Maria (2003):

“Num Estado, num sistema capitalista em que a eleição é uma das instituições construídas para perpetuar esse sistema de dominação, um partido que só pensa em eleição perde qualquer perspectiva de transformar a realidade, ele se adapta a ela, e a adaptação a essa realidade implica também moldar o partido de maneira que tenha a melhor forma possível para ganhar a eleição, e a melhor forma de ganhar a eleição, dentro dessas regras estabelecidas, é fazendo aliança com a burguesia (...) e abdicando de uma parte fundamental do seu programa (...)” (Maria, 2003, p. 30).

Segundo Fernandes (1991, p. 74) “Ninguém deseja que o PT se torne modalidade mais atraente, séria e sólida de populismo”; mas parece que foi exatamente nessa modalidade que o partido se encaminhou. No início, representava a vitória da classe trabalhadora (Maria, 2003; Badá, 2003; Genro, 2003) e como tal, alcançou legitimidade. Na prática, realizou o contrário e errou naquilo que Marx e Engels, no Manifesto Comunista, descreveram como sendo a função que é pedagógica e ignoraram a máxima de que “*sem consciência social socialista não há reforma social nem revolução*” (Fernandes, 1991, p. 14).

Em suma nos documentos analisados acima para identificarmos uma possível mudança de orientação do conteúdo programático do PT e de sua atuação a partir de sua chegada ao poder principalmente nos documentos mais recentes, “Concepção e

diretrizes do Programa do PT para o Brasil”, o Programa de Governo 2002” e “ Carta ao Povo Brasileiro” apesar de serem mantidos os principais elementos em todos eles, o sentido da formulação e da execução durante o primeiro ano de mandato obedeceu a uma tendência de continuidade do modelo anterior reafirmando o compromisso com o mercado financeiro.

## **2.2 – A política econômica do primeiro governo Lula: perspectiva de continuidade ou de mudança?**

No tópico anterior vimos que para sair vitorioso das eleições em 2002, o PT realizou uma transformação no seu conteúdo programático que o levou a uma disputa com tons mais moderados, conciliando interesses dos mais diversos segmentos do grande capital financeiro, sendo uma contrariedade na sua tradição partidária que ao longo dos anos foi modificada.

Para analisarmos os sinais de uma possível ruptura com o modelo econômico do governo anterior – alvo de críticas na campanha eleitoral – percorrerá os caminhos traçados pela “nova equipe econômica” nomeada para conduzi-la de modo a verificar os principais traços de continuidade e ou ruptura.

Durante a campanha eleitoral o candidato Lula se reportou por diversas vezes à crítica, o que ele intitulou de “a herança maldita do período FHC”. Mas vejamos o que foi na verdade a conjuntura no período do governo do FHC.

A estratégia macroeconômica adotada pelo governo FHC segue os rumos e tendências iniciados na década de 80 que ficou amplamente sistematizado no Consenso de Washington, uma estratégia e um modelo de desenvolvimento econômico neoliberal. A estratégia neoliberal possuía dois objetivos centrais: um, a estabilização macroeconômica através do controle da inflação e das contas públicas e o segundo objetivo foi a retomada do crescimento econômico pela liberalização econômica. Em outras palavras “a desregulamentação e abertura de mercado, uma economia “pró-mercado” (Carcanholo, 2010).

A estratégia neoliberal para muitos autores foi exitosa em dois itens: no controle inflacionário e o outro, ao controle das contas públicas, que resultou em superávits primários substanciais. Mas para Carcanholo (2010, p. 110) os resultados macroeconômicos não foram tão animadores. Segundo a análise do autor, a taxa média de crescimento da economia na década de 90 foi de 1,78%, já na década de 80 considerada a “*década perdida*”, o crescimento foi de 2,2% e a taxa de investimento entre as duas décadas, de 15,9%. Enquanto na década de 80 foi de 17,7%. A baixa taxa de crescimento promoveu uma piora na distribuição da renda, que implicou numa desestruturação do mercado de trabalho e conseqüentemente o aumento do desemprego e aumento do emprego informal, além da concentração de riqueza. Comparando os dados trazidos pelo autor, a década de 80 de perda não teve nada em relação à década de 90. Esta última apresentou baixo crescimento e pouco investimento gerando resultados mais negativos do que positivos.

As reformas estruturais “pró-mercado” obtiveram mudanças no eixo comercial e financeiro. No primeiro eixo, as reformas procuraram efetivar a eliminação de barreiras não tarifárias; redução da tarifa média sobre importações; diminuição da dispersão tarifária. Já no segundo eixo, as reformas foram incisivas para facilitar a aquisição de ativos e passivos em moedas estrangeiras e o capital externo poderia operar nos mercados financeiros internos. Como resultados desse duplo movimento, nos eixos comercial e financeiro ocorreram o aumento da concentração e a desnacionalização (Carcanholo, 2010).

Essa foi em linhas gerais “a herança maldita” que como quis disseminar ideologicamente durante a campanha política não esta restrita ao governo anterior, mas faz parte da mudança operacionalizada no modelo econômico principalmente a partir de 1980 (Magalhães, 2010, p. 19), como marco do processo de consolidado em 1993.

A questão que se coloca ao governo petista é muito mais do que romper com a herança maldita de FHC. É necessário romper com herança maldita da nossa formação sócio-histórica do país em favor da manutenção da ordem e de se inserir nesta mesma ordem de maneira subalternizada. Talvez o governo Lula não pudesse dar conta de uma ruptura ainda que modesta, mas os dois exemplos usados nesse tópicos de direção

políticos levam esse direcionamento para o aprofundamento do processo iniciado na década de 80, o que também não poderia ou não se esperava que fosse acontecer. Dado dessa forma para além de um partido de tradição de esquerda e um líder político historicamente constituído no imaginário coletivo como defensor dos pobres, como quis o marketing político vender, será necessário muito mais para modificar a realidade na qual estamos submersos.

### **2.3 – O aprofundamento das reformas de tendência neoliberal no governo Lula**

Nesse tópico do trabalho iremos analisar duas reformas ainda que de maneira exemplificadora para questionarmos a hipótese de que se o governo Lula tende mais a estratégias de ruptura com o modelo implementado pelo governo anterior ou, se ao contrário, existe uma tendência de aprofundamento do projeto anterior. Nesse sentido partimos da afirmação de Oliveira (2007, p. 31) em que a política do governo FHC dá continuidade ao processo de *desmanche*<sup>4</sup> - um período marcado pela desregulamentação do mercado, perda do controle cambial, financeirização total da dívida interna e externa que davam início a uma nova sociabilidade pautado no capital financeiro.

As reformas sociais são apresentadas no documento “Concepção e diretrizes do Programa de Governo do PT” como um dos eixos do motor do desenvolvimento: a implementação das chamadas reformas estruturais.

“O mês de agosto de 2003 foi uma radiografia da nova configuração política nacional, que tem elementos inéditos desde a vitória da esquerda nas últimas eleições presidenciais. A atividade institucional girou em torno da votação da reforma da Previdência, da tramitação da reforma tributária(...)As duas reformas, por sua vez, integram o mesmo plano de reconquistar a confiança do mercado financeiro, condição, segundo o governo, para a retomada do desenvolvimento” (Sader, 2004, p. 67).

---

<sup>4</sup> Este termo é apropriado por Francisco de Oliveira, mas o conceito é de Roberto Schwarz consultar “Fim de Século” (Oliveira, 2007).

A proposta de reforma previdenciária apresentada no documento como fundamental para “assegurar o direito à aposentadoria” – em um sistema “desequilibrado” para sustentar tal argumento – apresentam os seguintes dados:

“(…) o governo federal gasta R\$ 33 bilhões para pagar as aposentadorias e pensões de um milhão de beneficiários, enquanto o sistema previdenciário para o setor privado (RGPS) utiliza aproximadamente R\$ 88 bilhões no pagamento de algo como 18 milhões de beneficiários. O setor público consolidado - União, Estados e Municípios - teve despesas com a previdência dos seus servidores de R\$61,6 bilhões em 2002 contra contribuições dos servidores de R\$ 7,2 bilhões, resultando em um resultado líquido negativo de R\$54,4 bilhões” (Brasília, 2003, p. 10).

A reforma da previdência social apresentada acima demonstra que é hegemônico o princípio da *equidade contributiva* em relação ao princípio da *necessidade e do direito*.

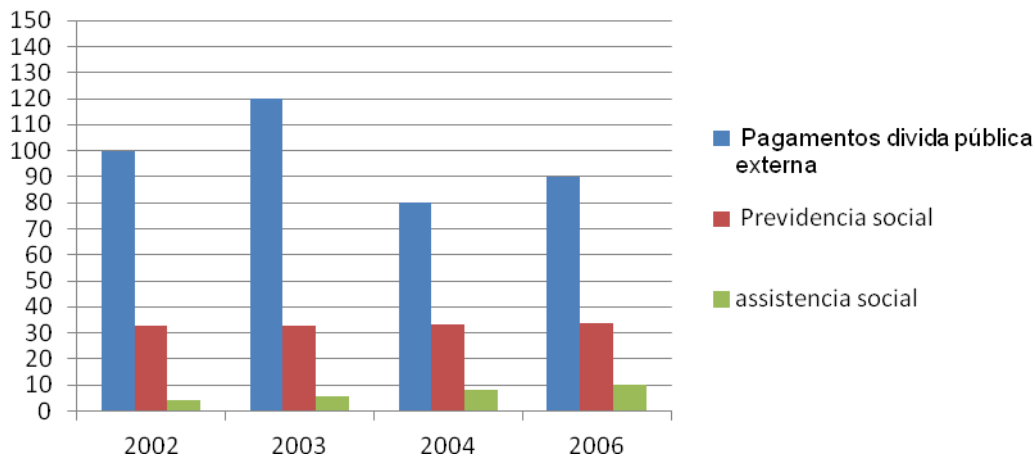
Para Soares:

“(…) Uma reforma da Previdência que pretendesse ser “inclusiva” não poderia estar separada da reforma tributária - na qual os impostos e contribuições teriam de ser reformulados para aumentar sua progressividade a fim de promover um financiamento público mais justo - e, não considerar as contribuições dos trabalhadores/ funcionários públicos como a única fonte de financiamento, o que inevitavelmente provocaria um *déficit*” (Soares, 2004, p. 43).

Ou ainda, que a reforma promovida pelo governo Lula significa um rompimento do contrato estabelecido entre o Estado e os servidores atuais. Esse rompimento é de extrema violência, pois desconsidera que o funcionário público não tem como alterar sua atitude passada na relação consumo/poupança. E serão poucos aqueles que conseguirão cumprir todas as condições (idade, tempo de contribuição, tempo de exercício no cargo) para ter direito à aposentadoria integral (Marques e Mendes, 2004, p. 15).

Vejamos, com base nos dados do tesouro nacional e com base no documento, a relação dos gastos da Previdência Social, da Assistência Social e do pagamento da dívida pública federal nos últimos anos:





Fonte: Relatório da execução orçamentária disponível em [www.dividaauditoriacidada.org.br](http://www.dividaauditoriacidada.org.br).

O foco para promover a reforma está no “gasto” do setor público e fica evidente com os dados fornecidos pelo governo que o gasto do Estado com a dívida pública supera e muito os gastos sociais, aqui apresentados como o da previdência social e o da Assistência Social:

“(…) A culpa é sempre do gasto excessivo (…) e nunca da arrecadação regressiva e concentradora da estrutura de renda. O ajuste, portanto, ocorreria sempre pela diminuição do gasto, ignorando que as próprias políticas de ajuste, centralizadas no monetarismo ortodoxo, levam a situações de recessão econômica que reduzem a arrecadação e provocam uma situação deficitária do setor público. O remédio para o “déficit público”, no entanto tem sido um brutal endividamento financeiro que leva a mais ajuste fiscal, com mais corte de gastos (…) o pagamento de juros da dívida brasileira passa a ser o principal e mais inflexível componente do gasto público (…)” (Soares, 2004, p. 42).

Contudo, apesar do esperado e da urgência em promover a universalização, o governo Lula encaminhou, para ser examinada pelo Congresso Nacional, proposta que se restringiu a propor modificações das condições de acesso e dos valores dos benefícios dos servidores públicos. Não foram objeto de sua proposta, portanto, estratégias de inclusão do amplo contingente de trabalhadores hoje não cobertos por nenhum tipo de proteção ao risco-velhice (Marques e Mendes, 2004, p. 10). Diante desse claro objetivo, a reforma da previdência também tem o papel de colaborar na continuidade de obtenção de superávits primários expressivos.

Desnecessário dizer que a geração de superávits primários com vistas ao pagamento do serviço da dívida constitui uma verdadeira sangria. Porém ela é ainda

maior quando se considera que o nível do gasto público em determinadas áreas já é extremamente baixo, impedindo a ação ativa do Estado.

Por tudo isso, a reforma encaminhada pelo governo Lula caracteriza-se por ser antidemocrática, anti-republicana e, ainda, por promover uma redistribuição de renda às avessas, entre servidores e o capital financeiro (Marques e Mendes, 2004, p. 15).

As reformas previdenciárias e a tributária acabam por oferecer o direcionamento da política do primeiro governo Lula, que mantém a política anterior e, a proposta de ser “um portador de um projeto alternativo”, se distancia. As pesquisas de opinião pública<sup>5</sup> apontam a baixa popularidade do governo Lula. Isso se deu:

“(...) pelo esgotamento do discurso original do presidente- que passou a ser menos enfaticamente eufórico do que no início e a diminuir um pouco a quantidade dos seus pronunciamentos. Isso em parte se deve ao desgaste causado pelos problemas de manejo das verbas públicas por membros do governo, e em parte pela escolha reiterada do desemprego como tema prioritário por parte da população, visto que os índices de desemprego chegaram em outubro de 2003 ao nível recorde de 20%.(...)” (Sader, 2004, p. 81).

Sobre essa breve análise o primeiro governo Lula pode ser visto, como demonstramos ao longo desta exposição, enquanto uma continuidade da política econômica anterior e ainda mais, um aprofundamento do *desmanche* do Estado. Assim, a prioridade demonstrada em toda a campanha política eleitoral com foco no social ficará comprometida ou mesmo restrita. E é o que iremos analisar mais adiante.

O primeiro governo Lula parece defender as prioridades para o ajuste fiscal. Para o aprofundamento das “reformas estruturais”, a área econômica tem vínculos e orientações predominantes que diferem dos outros setores do governo Lula e vem implementando e defendendo um programa oposto ao que serviu de base à campanha. Por outro lado, não se trata, é claro, de uma posição isolada da área econômica. Ela tem recebido um apoio decidido do presidente. Uma possibilidade é que possa ser possível combinar uma política econômica conservadora em aspectos fundamentais com mudanças que atendam aos interesses populares.

---

<sup>5</sup> Ver: as pesquisas CNAS/Sensus e Folha de São Paulo, 2004.

Nossa hipótese é que estaríamos diante da conjugação de interesses neoliberais com o social proposto por um governo popular, ou a outra hipótese aceita é que após uma fase de “transição” nas políticas econômicas, será possível retomar as formulações do programa *Um Brasil para Todos*.

As declarações dos dirigentes do PT apontam esta compreensão da segunda hipótese que contém em si uma incoerência: a política econômica implementada não tem nenhum caráter de transição, e a equipe econômica anuncia sua manutenção por todo o atual mandato (Borges, 2003, p. 24).

As medidas econômicas executadas no primeiro mandato do governo podem ser entendidas como uma maneira de se legitimar frente aos credores. Dentre as medidas tomadas destacam-se a elevação do superávit, a realização da reforma da previdência social dos servidores públicos, a independência do Banco Central, a flexibilização do mercado de trabalho e a reforma sindical.

A proposta de autonomia operacional do Banco Central, com mandato diferenciado do presidente da República, é incompatível com a Constituição Federal. Para Borges (2003) estão se retirando, na prática, competências próprias do chefe do Executivo e comprometendo a execução do programa econômico de um novo governo.

O grande risco, infelizmente, é que um governo que começou com enormes esperanças termine em grande frustração. Cabe aos economistas críticos da ortodoxia liberal intervir no debate esclarecendo o sentido da política econômica que vem sendo seguida e das opções que se colocam. Desta forma, talvez possam contribuir para a mudança necessária. Segundo Dias,

“os aplausos do conjunto da burguesia, de Davos ao FMI, revelam que ela assimilou que, para fazer suas reformas, é necessário alguém com legitimidade popular. Implementando o seu programa, não importa que partido governe, importa que governe com o seu programa.(...) Este é o segredo de Polichinelo da racionalidade governamental. Recusemos a *realpolitik* limitadora da nossa capacidade de transformar o real” (Dias, 2006, p. 175).

A reforma, proposta pelo governo Lula e aprovada na Câmara dos Deputados em agosto de 2003 e pelo Senado Brasileiro em dezembro de 2003, constitui para Mendes e

Marques (2004) “mais um passo decisivo na destruição do Estado iniciada no governo Collor”. Isso porque ela vai de encontro ao processo de universalização da Seguridade Social “conquistado” em 1988. Dessa forma, os autores a caracterizam como “antidemocrática, anti-republicana e de promover uma redistribuição de renda às avessas”; às avessas porque o custo da manutenção do modelo anterior e na “honra aos compromissos em manter os superávits primário recaem sobre os trabalhadores e servidores novamente. Forjada às custas de um déficit previdenciário inexistente, e na intenção de utilizar os recursos dos fundos de pensão em programas de infra-estrutura social. Esses últimos elementos correrão a mídia e o imaginário da população que garantiu a legitimidade e o apoio de amplos setores, escamoteando assim o objetivo central de adquirir uma poupança nas contas públicas. Dessa forma além do rompimento do contrato anteriormente estabelecido entre o Estado e os trabalhadores na Constituição de 1988 a dúvida é qual o aliado a falta de autonomia e participação dos servidores e trabalhadores nas decisões referentes ao seu futuro fica patente? Difícil de imaginar a médio e longo prazos os trabalhadores que conseguirão cumprir todos os requisitos para uma aposentadoria integral, um direito adquirido.

### **2.3 – Governo Lula e o projeto neoliberal: breve análise do modelo do acordo estabelecido com os organismos internacionais**

Em 28 de maio de 2003, portanto um mês após o envio do projeto de reforma previdenciária ao Congresso Nacional, em carta dirigida a Horst Köhler, diretor-gerente do FMI, o ministro da Fazenda, Antônio Palloci, subscreveu:

O governo tem avançado rapidamente no cumprimento de sua agenda para a recuperação econômica e implantação das reformas. Depois de um importante esforço para a construção de consensos, uma proposta ambiciosa de reforma tributária e previdenciária foi enviada ao Congresso antes do previsto. A política fiscal tem se concentrado na redução da dívida pública: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, enviada ao Congresso, aumenta a meta de superávit primário de médio prazo para 4,25% do PIB. Além disso, a emenda constitucional que facilita a regulação do setor financeiro – um passo necessário à formalização da autonomia operacional do Banco Central – foi aprovada (Brasil, 2003, p. 1, § 1).

A campanha eleitoral do Governo Lula pouco foi debatida. O candidato Lula ao se apresentar publicamente centrou-se em temas centrais e numa forma sutil de criticar o governo anterior. Para alguns analistas do seu governo a mensagem mais forte foi a de que a promoção da cidadania seria conseguida com o crescimento da economia, a geração de empregos e a redução das desigualdades, que seria possível sem grandes choques políticos e sociais.

Assim, Lula, candidato às eleições de 2002, procurou apresentar-se como alguém capaz de conciliar todas as aspirações nacionais, através de negociações com todas as classes e setores sociais. Evitou a demarcação com os demais candidatos, cunhando a expressão “Lulinha paz e amor” muito diferente do candidato à eleição em 1989.

A pressão dos especuladores internacionais provocou uma forte desvalorização do real conjugada com a elevação do chamado “risco Brasil”. Lula procurou acalmar os “mercados”. Multiplicou as declarações de que os “contratos” seriam respeitados, deixando claro que isto incluía, em particular, a manutenção dos pagamentos da dívida pública, tanto externa como interna. Apresentou a idéia de que o governo começaria com um “período de transição” em que as diretrizes do seu programa não seriam plenamente implementadas. Segundo o presidente:

Escrevo à Vossa Excelência, não apenas para dar-lhe notícia desses progressos, mas principalmente para, uma vez mais, expressar o meu reconhecimento por seu papel decisivo, na qualidade de Diretor-Gerente do FMI, em favor do bom relacionamento do Brasil com o Fundo. Agradeço, sobretudo, sua atuação corajosa no momento crítico da aprovação do programa acordado com o Brasil em setembro de 2002. Em agosto daquele ano, juntamente com outros candidatos presidenciais, mas já na condição de favorito segundo as pesquisas de opinião, tornei público o compromisso de cumprir o acordo que o Governo Brasileiro viesse a firmar com o FMI, afastando qualquer temor de descontinuidade institucional ou de risco de que o País deixasse de honrar seus compromissos externos. Palavra dada, palavra cumprida”. (Brasília, 2006, p. 1).

Entre os anos de 2002 a 2006, o Brasil passou a contabilizar uma expansão vigorosa da economia real na casa percentual de 4,9% dentre indicadores. O relacionamento do Brasil com o FMI foi fortalecido nesse período, sobretudo na superação das históricas divergências entre ambos, demonstrando-se, inclusive, a

fortificação dos laços do Presidente Lula com o Diretor-Gerente do FMI, o socialista e ex-ministro da Economia e Finanças da França, Dominique Strauss-Khan. Pela confiança depositada no Brasil durante a eleição presidencial, e devido ao salto qualitativo e quantitativo estabelecido em relação à política externa financeira, o país caminhou em direção a um crescimento econômico favorável.

No final de 2003, o governo Lula assinou o seu próprio acordo com o FMI, onde foram estabelecidas diretrizes semelhantes aos acordos anteriores, assinados pelo Governo FHC. Com o argumento de que, embora o governo tivesse conseguido restituir a credibilidade do país frente aos “mercados” e restaurar a confiança dos investidores, seria prudente obter uma segurança monetária preventiva caso a conjuntura internacional viesse a se deteriorar. Nesse acordo foi estabelecido, para 2004, metas de inflação e crescimento do PIB bastante baixas: entre 5,5% e 3,5%, respectivamente, e a mesma meta de 4,25% do PIB de superávit primário do ano anterior, cerca de R\$ 71,5 bilhões; além do compromisso de aprovar em lei a independência ao Banco Central e a implementação de uma Medida Provisória que permitisse aos trabalhadores o uso de parte de seus salários futuros como garantia de empréstimos.

Em suma, após mais de um ano de existência do governo Lula, as diversas ações implementadas, além das políticas fiscal e monetária, não pareceram expressar apenas um comportamento de curto prazo. Ao contrário, eram ações que indicaram a direção de se assumir, integralmente, as velhas concepções ortodoxas liberais, do governo FHC e do FMI – acreditando-se que o seu aprofundamento produziria os efeitos anunciados de redução da vulnerabilidade externa e da fragilidade financeira do setor público.

A partir dessa constatação, a desaprovação dos “mercados” se expressaria numa grande fuga de capitais e na instalação de uma crise cambial, levando à retomada da inflação e, no limite, a um processo que poderia vir a questionar a própria governabilidade. Diante desse quadro uma transição para um novo modelo só se viabilizaria a partir da melhoria das contas externas do país e através da obtenção de elevados superávits fiscais primários, o que diminuiria o seu grau de vulnerabilidade externa e permitiria reduzir a taxa de juros, com reflexos positivos também sobre a fragilidade financeira do setor público – com a queda da relação dívida pública/PIB.

Assim se recuperaria a capacidade de investimento do Estado e aumentaria a poupança interna do país, possibilitando um círculo virtuoso de crescimento sustentado.

No primeiro ano do governo Lula, essa tendência estabelecida em o Brasil e o FMI se manteve; materializando-se uma situação, no mínimo, inusitada para um governo eleito pela esquerda. Os mercados financeiros e as instituições “multilaterais”, como o FMI e o Banco Mundial, que outrora repudiavam o PT e suas diretrizes, agora demonstram um postura de respeito e de elogio. Esta mudança de avaliação se deveu, claramente, à adesão profunda do governo Lula aos princípios da ideologia liberal, verificada pela busca incondicional da credibilidade junto aos “mercados”. Isto vem reduzindo a avaliação dos impactos da política econômica a um único critério, qual seja: a sua credibilidade ou aceitação por parte dos agentes econômicos. Nesta perspectiva, a única política aceitável é aquela que sinalizava para o caminho da racionalidade microeconômica e que não sofresse o veto dos mercados financeiros.

De maneira preliminar o primeiro mandato do governo Lula se manteve dentro do modelo econômico liberal, posto em prática desde o governo Collor, com a obrigação permanente de aprofundar mais ainda as mesmas políticas confirmando a afirmação de Oliveira (2007) de que, no governo Lula, apresentava-se um movimento de tendência da continuidade ao processo de *desmanche* do Estado democrático de direito em favor de um novo padrão de acumulação.

### **Capítulo III – Programas de transferência de renda condicionada e o padrão de proteção social no Brasil**

O debate sobre a ideia de garantir uma renda mínima para famílias ou pessoas em situação de pobreza é antiga (Suplicy, 2002). O debate passou a ser maior a partir após a Segunda Guerra, tendo assim um marco teórico. Antes desse marco é possível, segundo Suplicy (2002), encontrar experiências por volta de 1930 na Dinamarca e no Reino Unido em 1948. Segundo Lavinhas & Varsano (1997, p. 3), aos poucos surgem experiências nacionais na Alemanha em 1961, e na Holanda, a partir de 1963, até que a fórmula se generaliza nos países membros da União Européia. Assim destacam-se as experiências da Bélgica em 1974, Irlanda em 1977, Luxemburgo em 1986, França em 1988 e Portugal em 1996.

Segundo Suplicy (2002), em 1988 o Parlamento Europeu demonstrou posição favorável à adoção de programas desta natureza para a erradicação da pobreza na comunidade europeia, e que *“no começo do século XXI, a União Européia e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) defendem junto a seus países membros a adoção de programas de renda mínima (...)”* (Suplicy, 2002, p. 76).

Com o avanço da crise a partir da década de 70, os programas de combate à pobreza instituídos sofreram as interferências da mesma. Assim, há busca por alternativas para enfrentar o avanço do desemprego, especialmente o de longo prazo, e da nova pobreza nos países industrializados. Portanto:

“Nessa conjuntura são identificadas as duas determinações fundamentais dessa nova política: as grandes transformações que vêm ocorrendo na economia internacional, com profundos rebatimentos no mundo do trabalho, e, conseqüentemente, a desestruturação que vem ocorrendo no ‘Welfare State’ da era keynesiana” (Silva e Silva, 1996, p. 161).

Assim, os novos programas passam a adotar uma lógica na luta contra a exclusão com objetivos de inserção ou reinserção no mercado de trabalho e passam a preocupar-se com a racionalização da despesa em decorrência da crise de financiamento dos sistemas de proteção social durante a década de 70.

Para Euzeby (1991) faz-se necessário nessa conjuntura de pobreza já existente e aquela agravada por um momento de crise distinguir entre a pobreza “tradicional” e a “nova pobreza”. Esta distinção é introduzida a partir da década de 1960 em decorrência do impacto da crise econômica e da emergência de um novo contingente



de pobres. Os pobres “tradicionais” ou “persistentes” seriam aquelas pessoas ou famílias onde as deficiências sócio-econômicas e culturais se transmitem de geração para geração. Estes geralmente são conhecidos e atendidos pelos serviços sociais. O grupo dos “novos” pobres seria constituído por desempregados, trabalhadores precários e as famílias monoparentais, sem qualificação.

O surgimento desta nova pobreza estaria relacionado com as transformações na economia, no mundo do trabalho e na estrutura das famílias, agravado pelas altas e persistentes taxas de desemprego, aumento no desemprego de longa duração, precarização do trabalho, intensificação da concorrência internacional, desestruturação das famílias etc.

Para Castel (1998), os sistemas de proteção social tradicionais, estruturados para atender famílias nucleares em uma economia estável com crescimento econômico, e com os membros adultos trabalhando, mostrou-se inadequado para o atendimento desta nova clientela. Segundo o autor:

“É quando o aparecimento de um novo perfil de ‘populações com problemas’ atropela essa construção, que emerge a questão da inserção (...) Esse novo público não depende diretamente nem da injunção ao trabalho, nem das diferentes respostas preparadas pela ajuda social. As políticas de inserção vão se mover nesta zona incerta onde o emprego não está garantido, nem mesmo para quem quisesse ocupá-lo, e onde o caráter errático de algumas trajetórias de vida não decorre somente de fatores individuais de inadaptação. Para essas novas populações, as políticas de inserção vão precisar inventar novas tecnologias de intervenção. Vão situar-se aquém das ambições das políticas integradoras universalistas, mas também são distintas das ações particularistas com o objetivo reparador, corretivo e assistencial de ajuda social clássica. Aparecem numa conjuntura específica em que, no fim dos anos 70, começa a se abrir uma zona de turbulência na sociedade salarial. Será que estão à altura dessa perturbação?” (Castel, 1998, p. 542).

Para Pierson (1994, p. 100) nenhuma área do “*Welfare State*” provocou controvérsia tão persistente como os programas direcionados ao que ele chama de “*able-bodied poor*”, ou seja, pobres em condição de trabalhar. É neste contexto que o debate europeu sobre garantia de renda vem se apresentando.

Nos Estados Unidos, a trajetória dos programas de garantia de renda foi diferenciada. Inicia-se em 1935 com a instituição de um programa de auxílio a famílias monoparentais com dificuldades para cuidar dos filhos – o “*Aid Families with Dependent Children*” – AFDC. Em 1964 institui-se o programa de cupons de alimentação – “*Food Stamps*”, uma espécie de imposto de renda negativo, e em 1974 outro programa com característica de imposto negativo é lançado – trata-se do “*Earned Income Tax Credit*” – EITC. A história destes programas é marcada desde o início pelos intensos debates

relacionados aos possíveis desestímulos ao trabalho que seriam gerados em função da garantia de renda (Suplicy, 2002, pp. 76 e 77).

Na contemporaneidade há uma infinidade de programas, implementados e propostos, com diferenças no que se refere à fundamentação teórica, à forma de cálculo do benefício e ao peso dos programas nos sistemas de proteção. Para Euzeby (1988) os programas são classificados segundo o cálculo do benefício em: imposto negativo, alocação universal e alocação diferencial. Utilizam o critério de posição dos programas frente aos sistemas de proteção social existentes para defini-los como substitutivos ou complementares (Euzeby, 2001).

Para Silva e Silva (1996) faz uma classificação do programas de transferência de renda segundo a matriz teórica e argumentação básica: corrente de inspiração liberal; corrente de inspiração distributivista; progressista ou reformista; além de correntes que defendem a inserção.

Assim debate que se seguir neste trabalho pretende utilizar elementos das análises, tanto de Euzeby (1998, 2001) como de Silva e Silva (1996). Para a análise da implementação do programa de transferência de renda sob o título de programa Bolsa Família o desenho e o peso do programa.

### **3.1 – O programa de transferência de renda Bolsa Família: o desenho institucional**

No início de 2004, a reforma ministerial trouxe novos nomes e algumas mudanças à estrutura do governo federal. A Medida Provisória nº 163, publicada na edição extra do Diário Oficial do dia 23 de janeiro, trouxe mudanças especialmente na área social. Dentre elas destaca-se a fusão das estruturas do Ministério da Assistência Social, do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e da Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Ainda, no que se refere à estrutura, foram extintos o Conselho e a Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária.

O MDS passou a responsabilizar-se pela gestão dos programas sociais de maior destaque: o Fome Zero e o Bolsa Família. Acreditava-se que a gestão unificada nas áreas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, assistência social, transferência de renda e cidadania evitaria a superposição de estruturas e permitiria a simplificação do processo decisório, tornando a implementação das ações mais ágil e a articulação das políticas e a formulação de diretrizes de forma integrada.

Na estrutura do MDS, o governo criou a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC. Composta pelos Departamentos de Operação, Gestão dos Programas de Transferência de Renda e Cadastro Único, a SENARC tem como competências:

“assistir ao Ministro de Estado na formulação e implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania; coordenar, implementar, acompanhar e controlar os programas e projetos relativos à Política Nacional de Renda de Cidadania, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os municípios; atuar para promover a articulação entre as políticas e os programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à política de renda de cidadania; atuar para promover a orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos à área de renda de cidadania; promover a normalização da Política Nacional de Renda de Cidadania; e coordenar a implementação das ações estratégicas da Política Nacional de Renda de Cidadania”. (Brasil, Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004).

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003, que foi convertida na Lei nº 10.836 de 09 de Janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209 de 17 de Setembro de 2004. É um programa de transferência de renda destinado a famílias, cuja renda *per capita* seja igual ou inferior a R\$ 120,00. As famílias com renda igual ou inferior a R\$ 60,00 *per capita* teriam uma inserção diferenciada no Programa.

O benefício distribuído pelo Programa é calculado observando critérios de renda e composição familiar. O Programa estabelece duas linhas de corte para a entrada de beneficiários, que delimitam também o valor do benefício a ser recebido. Assim, famílias com renda de até R\$ 60,00 recebem um benefício básico no valor de R\$ 50,00 e até três benefícios variáveis no valor de R\$ 15,00 cada um, dependendo da existência de crianças ou adolescentes até 15 anos na sua composição. As famílias com renda entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 recebem apenas os benefícios variáveis, também até o limite de três variáveis no valor de R\$15,00. Os benefícios variam, portanto, entre R\$ 15,00 e 95,00, sendo o valor médio de R\$ 61,00.

A seleção é feita por meio do CadÚnico, em um processo exclusivamente técnico e impessoal, o que muitas vezes é visto como uma virtude e, em outras vezes, como uma distorção. Aqueles que o consideram virtude apóiam se no combate à tradição clientelística das políticas sociais, em que os gestores municipais costumam “negociar” com os cidadãos direitos devidos em troca de ganho político. A distorção diz respeito ao fato de que muitas vezes famílias em situação de necessidade extrema, ou de renda não tão desfavorável, mas em estado de vulnerabilidade não sejam selecionadas já que o principal critério de elegibilidade é baseado unicamente na renda familiar.

Assim a entrada ao Programa se dá pela prévia inscrição no Cadastro Único, uma base nacional de dados socioeconômicos das famílias de baixa renda, isto é, daquelas famílias que possuem renda *per capita* de até meio salário mínimo. A partir das informações geradas pelo Cadastro, as famílias que atendam ao perfil do PBF podem ser incluídas. Os benefícios variam de R\$ 15,00 a R\$ 95,00. Segundo as características

familiares: número de filhos de 0 a 07 anos; renda *per capita*; número de gestante e nutrizes.

Um aspecto importante a ser considerado sobre as políticas públicas no país é que estas se organizam pelo princípio da descentralização, com comando único em cada esfera, caracterizado pela responsabilização dos municípios na provisão de serviços sociais. Caberia à esfera federal a coordenação e a elaboração das normas gerais. Às esferas municipais e estaduais caberia a coordenação e execução dos programas (Boschetti, 2001).

No caso do PBF, um programa de assistência social, o governo federal tem a responsabilidade de elaborar as normas gerais e garantir o financiamento. Os benefícios, por exemplo, são repassados diretamente às famílias. A execução do programa, porém, envolve mais que a transferência monetária.

Assim, cabe aos municípios identificar os segmentos que se enquadram no perfil do programa possibilitando sua inclusão, além de proceder ao cadastramento das famílias pobres e desenvolvimento das ações complementares ao PBF. É com a gestão local que os beneficiários têm contato. Portanto, sua atuação é de suma importância. A integração de ações prevista pelo desenho oficial do programa deve ser realizada através das condicionalidades e dos Programas Complementares.

O gestor do Programa no âmbito federal é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. É através da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) que as ações do PBF são executadas. Cabe à SENARC:

- *Elaborar as normas e regulamentos do PBF;*
- *Gerir o Cadastro Único dos Programas Sociais;*
- *Fiscalizar a gestão local do PBF;*
- *Promover melhorias e incentivar a utilização do Sistema de Gestão de Benefícios por parte dos gestores municipais, coordenadores estaduais, membros das Instâncias de Controle Social e integrantes da Rede Pública de Fiscalização do PBF, com vistas à eficiência, eficácia e transparência das ações de gestão de benefícios;*
- *Promover o intercâmbio das boas práticas entre os gestores municipais do PBF e a sua divulgação em nível nacional;*
- *Realizar atividades de gestão de benefícios;*
- *Promover ações de capacitação dos agentes responsáveis pelas atividades de gestão de benefícios e dos membros das instâncias de controle social, em parceria com os demais entes federativos (MDS).*

Os executores locais do PBF são os municípios que, ao assinarem o Termo de Adesão, os municípios devem indicar um órgão local como gestor do Programa e formalizar a instância de Controle Social. Neste último caso, tanto é possível criar uma instância específica de controle, quanto atribuir tal função a uma já existente. Ao gestor municipal, segundo informações do Programa/MDS, cabe:

- *Verificar, periodicamente, se as famílias do PBF e dos Programas Remanescentes atendem aos critérios de elegibilidade traçados pelos respectivos programas, utilizando para isso técnicas de amostragem estatística, de modo a adequar os benefícios financeiros à realidade das famílias;*
- *Realizar o credenciamento dos funcionários da prefeitura e dos integrantes da instância de controle social municipal ao SIBEC, bem como capacitar os usuários;*
- *Atender aos pleitos de informações e de esclarecimentos da Rede Pública de Fiscalização;*
- *Divulgar as informações relativas aos benefícios do PBF e dos Programas Remanescentes aos demais órgãos públicos locais e à sociedade civil organizada;*
- *Manter a SENARC informada sobre os casos de deficiências ou irregularidades identificadas na prestação dos serviços de competência do Agente Operador ou de sua rede credenciada na localidade (correspondente bancário, agentes lotéricos etc.)*

As funções definidas para a gestão municipal levam em consideração a proximidade desta com a população. No cumprimento de suas responsabilidades dentro do PBF, a gestão local acaba por materializar um contato direto com um grupo marginalizado de cidadãos. Pode-se dizer que isto possibilite ao município melhor conhecer sua pobreza e seus problemas sociais. É nesta relação que a gestão local se vê como protagonista privilegiada no planejamento e execução das políticas sociais públicas, responsável por colocar em movimento o “círculo virtuoso”. Embora seja função da esfera federal gerir o Cadastro Único, são os municípios que procedem ao cadastramento das famílias pobres. Uma a uma, as famílias são atendidas por pessoas ligadas ao serviço público municipal: servidores da prefeitura, incluindo aqueles das secretarias, dos Centros de Referência da Assistência Social, dos postos de saúde e das escolas. Este contato inédito com tantas famílias empobrecidas pode ser uma experiência decisiva para o desenvolvimento de uma consciência política, como sinalizado por alguns agentes governamentais contatados pela pesquisa, em referência como um momento de profundo próprios, e de exercício da cidadania, por parte da população pobre.

O Programa Bolsa Família tende a colocar preferencialmente o beneficiário na responsabilidade da mulher talvez entendida na lógica do seu papel de mãe, que cuida dos filhos e da família. Dessa maneira, o dinheiro ao chegar a mãos femininas é redistribuído para todo o grupo doméstico. É o que Medeiros (2000) chama filtro redistributivo. A família realocaria os recursos recebidos de programas estatais à medida que o bem-estar de seus membros é alterado, sendo que à mulher destina-se um papel essencial nesse processo.

O PBF integra uma política que objetiva dar condições às famílias para que suas futuras gerações superem a pobreza. Tal objetivo justificaria, inclusive, a vinculação do benefício ao cumprimento de condicionalidades. Não se vislumbra, no entanto, qualquer referência à situação de pobreza específica das mulheres. Contudo, o programa, ao

elegê-las como receptoras preferenciais do benefício, pode estar impactando positivamente em suas vidas. Uma justificativa para a escolha da mulher enquanto receptora do benefício é apresentada na pesquisa “O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero”, que demonstra a legitimidade da escolha da mulher como titular preferencial do benefício. Segundo a pesquisa, a figura masculina está ausente em 46% dos grupos domésticos visitados e mesmo nos lares em que estão presentes, os homens não desempenham um papel central no cuidado da família e das crianças, sobretudo no que se refere ao programa. É a mulher quem decide o destino do dinheiro recebido e cuida para que as condicionalidades sejam cumpridas (Suárez *et al.*, 2006, p. 7).

Em uma perspectiva feminista, pode-se dizer que o programa reforça os papéis tradicionais de gênero, sobrecarregando a mulher em sua dupla jornada. Mais uma tarefa seria adicionada ao cotidiano feminino: a de cumprir as condicionalidades do PBF (Pinto, 2003, p. 81).

Não só da transferência monetária se faz o PBF. Há outras ações envolvidas, ou melhor, que devem ser efetivadas pela gestão local no âmbito do Programa. As ações complementares podem ser de todas as ordens e o modo como elas serão desenvolvidas, planejadas e executadas depende diretamente de diversos fatores, dentre eles a incorporação político-ideológica na gestão local da pobreza que irá determinar o tipo de comprometimento que a prefeitura municipal terá para com os beneficiários do PBF e, por outro lado, o modo como tal comprometimento será direcionado/administrado: se com ou sem respeito/preocupação com as desigualdades sociais.

O processo de concessão pode ser sinteticamente descrito da seguinte forma: mensalmente, a Caixa (Caixa Econômica Federal), agente operador do CadÚnico e do PBF, realiza uma pesquisa na base nacional do CadÚnico e identifica as famílias que atendem aos critérios de elegibilidade do programa.

As informações são organizadas por município e encaminhadas para a SENARC, que fará a concessão dos benefícios baseada na estimativa de famílias pobres, na cobertura atual do programa frente a essa estimativa, bem como no planejamento das metas mensais elaborado em função da disponibilidade orçamentária e financeira existente. Ao primeiro descumprimento, a família é advertida por meio de correspondência que a informa dos compromissos com a frequência escolar e com a saúde. Em seguida, está previsto um bloqueio temporário do benefício, sendo o desbloqueio automático já no mês seguinte e o recebimento da parcela anterior. Persistindo a situação de descumprimento, o benefício é suspenso por dois meses. Mas, essa sanção pode ser aplicada até duas vezes. Apenas então, se ainda a família não voltar a regularizar a sua situação, o benefício é cancelado.

### **3.2 – O cálculo do benefício**

No item acima descrevemos de maneira sucinta o desenho do programa Bolsa Família e da sua operacionalização, valores, quem são os grupos elegíveis etc. Vejamos como é calculado o valor do benefício nesse tipo de programa.

O benefício fixo consiste em definir um valor único por família ou indivíduo, que pode estar relacionado com uma linha de pobreza. Tomando emprestada a formulação de Euzéby (1988):  $\{s = G - gt\}$ .

Assim a autora classifica o  $s$  para a alocação (benefício a receber);  $G$ , a renda mínima;  $g$ , a renda pessoal e  $t$  o fator de ponderação (neste caso,  $t=0$ ).

A vantagem desta forma de cálculo está na simplificação já que o valor é estabelecido *a priori* e independe de cálculos diferenciais. Dentre os problemas ressaltados destacam-se: as dificuldades de definição do valor da alocação; a questão do desestímulo ao trabalho; a permanência da discriminação; e a existência de carências diferenciadas que nesse caso requer variações da fórmula original que estabelecem benefícios fixos por família e adicionais no caso da presença de crianças em idade escolar.

Para cálculo do benefício diferencial Euzéby (1988) define benefício diferencial como o auxílio da fórmula já utilizada no tópico anterior:  $s = G - gt$ . No entanto, neste caso  $t = 1$  (100%). Ou seja, o beneficiário – indivíduo ou família – recebe exatamente a diferença entre a sua renda –  $g$  – e a renda mínima –  $G$ .

Esta é a fórmula que orienta a maioria das experiências internacionais, especialmente as europeias (Euzéby, 1991). As experiências europeias definem com regularidade a renda mínima ( $G$ ) a partir de uma proporção (40%, 50% ou 60%) da renda mediana.

O maior problema para a aplicação desta fórmula está na comprovação da renda das famílias/indivíduos. A armadilha do desemprego também é colocada como empecilho para a sua aplicação, tendo em vista que rendimentos adicionais do beneficiário reduzem, na mesma proporção, o valor do benefício recebido.

O imposto negativo consiste em fixar uma renda mínima, socialmente aceitável, de forma que se um indivíduo receber uma renda inferior à fixada, terá de pagar um imposto negativo, isto é, receber um subsídio. O imposto negativo é necessariamente regressivo em função da renda para incentivar o trabalho. Pela fórmula de Euzéby (1991, p. 29)  $s = G - tg$ , Assim, com  $t$  (taxa de ponderação) variando entre 0 e 1, de forma a impedir que o ganho final ( $s+g$ ) seja superior a  $G$ .

A última proposta de cálculo é a que mais se aproxima do desenho do programa Bolsa família, que incorpora elementos do cálculo do benefício diferenciado em se tratando de crianças em idade escolar. Mas esse cálculo diferenciado possui um limite que o aproxima novamente do cálculo do imposto negativo. O economista Milton Friedman, um dos maiores responsáveis por sua popularização, argumenta que este é o instrumento mais eficaz para combater a pobreza. Para ele:

“como qualquer outra medida para mitigar a pobreza, reduz o incentivo para que ajudados se ajudem a si próprios, mas não elimina, como o faria um sistema de suplementação das rendas até um mínimo estabelecido. Um dólar extra ganho significa sempre mais dinheiro disponível para gastar” (Friedman apud Suplicy, 2002, pp. 69 e 70).

Esta última é a forma predominante de cálculo dos Programas dos Estados Unidos. Para Euzebey (1991, pp. 30 e 31) as vantagens da fórmula do cálculo com base no imposto negativo se refere à simplificação do sistema social. Para a autora esta forma de definição do benefício permite a compatibilização da eficiência econômica com a equidade social. No entanto, ela aponta alguns perigos no plano social: aumento de uma pobreza menos intensa em decorrência do fim dos sistemas de proteção; indução à discriminação; reforço à dualidade pobres/não pobres e têm-se uma clara influência liberal.

Para Gorz (1997), a vantagem deste tipo de cálculo para uma economia pautada no liberalismo onde se garante uma renda mínima inferior à renda de subsistência funciona para forçar o beneficiário a aceitar qualquer trabalho. Segundo o autor, seus defensores baseiam-se na ideia dos economistas da Escola de Chicago que afirmam que o desemprego pode ser explicado pelo fato de que numerosos empregos potenciais, de baixa qualificação e produtividade, são economicamente inviáveis, dados os níveis normais de remuneração. Sendo assim, estes empregos devem ser subsidiados permitindo ao trabalhador combinar um benefício insuficiente com um salário igualmente insuficiente criando um mercado de trabalho secundário.

Assim o que se percebe é que programas estruturados com benefícios muito baixos tendem a funcionar como subsídio aos empregadores, garantindo a possibilidade de pagar salários abaixo do nível de subsistência. Dessa maneira, quanto menor o benefício, maior o encorajamento para aceitar qualquer trabalho em quaisquer condições, o que beneficia ao capital um duplo ganho, a exploração da mão de obra ao preço abaixo do que o trabalhador gostaria de vender e diminuindo o gasto com a mão de obra sem diminuir a jornada de trabalho ou a intensidade da exploração do capital.

Ao mesmo tempo que, garantir um valor “suficiente” para o benefício inclui a lógica inversa. Ao invés de estimular os beneficiários a aceitarem qualquer trabalho tendem a libertá-los de constrangimentos do mercado de trabalho, reduzindo a assimetria existente entre os lados da demanda e da oferta de trabalho. Permite a recusa de propostas e a rejeição às condições sub-humanas de trabalho. Neste sentido, os programas podem ser compreendidos como “políticas generativas”, ou seja, permite o aumento do controle do indivíduo sobre a sua própria vida. Desta forma, o trabalho volta à sua condição de direito e perde o seu sentido de dever. A importância do tipo de cálculo do benefício não implica apenas de maneira imediata na questão do quantitativo imediato. Vai para, além disso. Traz inclusive os determinantes do tipo de exploração da classe trabalhadora se se pretende delinear no caso de um menor benefício como no



Bolsa Família. Tem-se no imaginário o estabelecimento de uma exploração da mão de obra de maneira mais intensa e perversa numa lógica neoliberal (Gorz, 1997, p. 83).

### **3.3 – Condicionalidade como medida de combate ao círculo intergeracional da pobreza**

O programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionada. A realização do acompanhamento das condicionalidades exige dos três ministérios envolvidos um grande esforço de mobilização dos gestores municipais. Em 2006, a SENARC desenvolveu o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), na qual 50% do valor é composto pelos resultados obtidos no acompanhamento das condicionalidades. Com base nesse índice, o município passou a receber recursos financeiros para serem utilizados na gestão do programa.

O objetivo do PBF é o combate à fome e à pobreza. Para tanto, além da transferência de renda, busca criar um círculo virtuoso entre as várias políticas sociais, a partir do estabelecimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação, as quais fazem parte do universo de direitos sociais. No caso da educação, as famílias têm obrigação de manter crianças e adolescentes de 06 a 15 anos com frequência de no mínimo 85% das aulas por mês.

As condicionalidades na área da saúde são – para famílias com crianças de até 07 anos – manter atualizada a vacinação e a medição de peso; e – para famílias com gestantes ou nutrizes – pré-natal, acompanhamento do puerpério e participação em atividades educativas sobre amamentação e alimentação saudável. Muito embora o argumento oficial para o estabelecimento das condicionalidades seja o de se criar um círculo virtuoso de políticas sociais, talvez este não seja o único motivo.

O governo federal renunciou as duas principais características da Renda Mínima proposta por Suplicy (2002): a universalidade e a incondicionalidade. Ambas as características determinariam um programa regido pela ética da cidadania, isto é, todos os cidadãos teriam acesso a uma parcela da riqueza produzida no país.

O PBF reforça o caráter de ajuda e do merecimento, isto é, aqueles que estão sem seus direitos, inclusive o de estar no mercado de trabalho, terão acesso ao benefício, e somente enquanto viverem a mesma situação. Mas ainda que seja voltado aos mais empobrecidos, vincula a continuidade do recebimento ao cumprimento de condições. A grande contradição é que a exigência consiste exatamente em que as famílias acessem continuamente os serviços sociais que garantem outros direitos: a educação e a saúde sendo que tais serviços são deveres do Estado e fazem parte do universo de direitos os quais os mais pobres não conseguem ter acesso, seja pela inexistência, seja pela ausência ou reduzida qualidade, seja pelo isolamento social que vivenciam.

As condicionalidades podem inverter assim, o foco da responsabilidade pelos agravos sociais causados pelo não-exercício do direito à educação e à saúde. Em outras palavras, problemas sociais são gerados quando crianças não frequentam a escola e não têm sua saúde cuidada. Impor às famílias como condição para se ter direito à transferência de renda a obrigatoriedade de estudar e tratar-se em postos de saúde é dizer: os serviços existem e tem qualidade, cabe a vocês acessarem ou não, o que torna a subjetividade do indivíduo responsável pela sua condição de miserabilidade, ou melhor, a questão social como culpa do indivíduo deixando de lado a questão objetiva que se constitui o outro lado da moeda que alimenta a questão social.

A realidade desmente tal afirmação. A única condição para se ter direito é ser cidadão. Portanto, as condicionalidades, ainda que tenham efetivamente aumentado o número de crianças nas escolas, podem favorecer os beneficiários do programa a uma categoria secundária de cidadãos. Corroborando com isso, enquanto todas as crianças têm direito a estar ausentes em 25% das aulas, para as crianças do programa a porcentagem cai para 15%, ou seja, para se ter um direito, renuncia-se a outro. Tal exigência é um indicativo de que o Programa busca sim, através das condicionalidades, uma contrapartida das famílias ao benefício.

O estabelecimento de condicionalidades aos beneficiários de programas de renda mínima tem gerado intenso debate. Para alguns é um retrocesso depois de anos de conquista do reconhecimento dos direitos sociais como elemento de cidadania dos Estados modernos. Trata-se de uma imposição da matriz contratual onde se exige que indivíduos carentes ajam como indivíduos autônomos. Para Castel (1998):

“Essa nova “contratualização traduz, e ao mesmo tempo impulsiona, uma recomposição da troca social de modo cada vez mais individualista (...). Esse novo regime de políticas sociais pode, de fato, ser interpretado parcialmente a partir da situação de antes das proteções, quando indivíduos (...) deviam enfrentar com seus próprios meios os sobressaltos devidos ao nascimento da sociedade industrial (...). Esta injunção perpassa todas as políticas de inserção e assumiu, com o contrato de inserção do RMI, sua formulação mais explícita: um subsídio e um acompanhamento contra um projeto (...). É verdade que esse tipo de contrato em geral é fictício, porque o impetrante dificilmente está a altura de semelhante exigência. Mas então o agente social é que é juiz da legitimidade do que funciona como contrato e concede, ou não, a subvenção financeira em função dessa avaliação. Exerce assim, uma verdadeira magistratura moral (...) muito diferente da atribuição de uma subvenção para coletivos detentores de direito, anônimos certamente, mas ao menos garantido a automaticidade da distribuição(...). Sem a mediação de direitos coletivos, a individualização das ajudas e o poder de decisão fundado sobre reconhecimentos, tendo em vista as instâncias locais, correm sempre o risco de encontrar a velha lógica da filantropia: jure fidelidade e será socorrido”. (Castel, 1998, p. 349).

Para Gorz (1999, p. 86), a imposição de condicionalidades aos beneficiários tem o risco de submetê-los a atitudes que deveriam ser espontâneas de comportamento

intra-familiar – pais com os filhos, adultos de irem a escola ou ao acompanhamento sistemático da saúde – a uma obrigação social e ao controle público mediada pela punição-perda do benefício.

Não queremos de maneira nenhuma desmerecer a ação integrada com outras áreas na medida em que reconhecemos que o desenvolvimento social de uma família não depende de determinação única da renda, da saúde e da educação, mas tão somente da conjunção de diversas áreas. Neste sentido, é positivo inserir as famílias em outros programas e serviços sociais. O método empregado, porém, pode ser contestado. De fato, a superação da pobreza passa por esta integração de ações, porém as condicionalidades podem ter criado um círculo vicioso que pressiona as famílias: querem cumprir, mas não conseguem fazê-lo tendo em vista a ausência ou precariedade de serviços.

### **3.4 – O programa *Bolsa Família* e a focalização**

O processo de reconversão profunda dos sentidos e alcances do novo tratamento da questão social no contexto de hegemonia do projeto neoliberal tem como resultado os efeitos do tratamento focalizado das políticas sociais tomada como eixo central de enfrentamento da pobreza que entra em conflito com o modelo de proteção social e consequentemente de política social desenhado em 1988 sob um projeto de inclusão social via a universalidade dos bens e serviços.

Entendemos que na contemporaneidade e, especificamente, com a modernidade, o trabalho passou a ocupar um lugar central na organização da sociedade. Assim para Ivo (2004) vivemos

"a tensão permanente entre a organização da defesa da sociedade(que contou com o apoio das classes trabalhadoras) e a regulação dos mercados estruturou as sociedades modernas, tendo nos Estados nacionais modernos a versão institucional dessa regulação e na matriz salarial a norma definidora das condições de identidade e de sociabilidade da classe trabalhadora, a base da cidadania" (Ivo, 2004, p. 5).

A perspectiva neoliberal, no entanto, parte de que é impossível a preservação das regras que orientam a política social no marco da concepção do Estado de Bem- Estar Social, dada a crise fiscal e a excessiva intervenção do Estado no mercado. Assim, a única via de retomada do crescimento e da economia consistiria, por esta visão, romper a articulação entre emprego e proteção social. O desenho da nova política de redistribuição no quadro neoliberal pressupõe, portanto, a dimensão da relação entre proteção social e emprego, rompendo o modelo que caracterizou o estado social (Ivo, 2004, p. 6).

Daí decorrem as reformas no âmbito do trabalho com as reformas previdenciárias, trabalhistas, a reorientação da universalidade para programas estratégicos e compensatórios, da assistência focalizada como, por exemplo, a política de combate à pobreza – elaboradas pelos organismos internacionais, FMI e o Banco Mundial, as parcerias publico privados etc.

A crise mundial de 1970 e as medidas de seu enfrentamento foram fundamentadas na reestruturação produtiva, na mundialização da produção e dos mercados consumidores e a uma mudança no papel dos Estados Nacionais no campo econômico e social. Esse foi o período do início da restrição na abrangência das políticas sociais universais existentes e do surgimento, a partir daí, de políticas sociais focalizadas em países onde o sistema de proteção social não chegou a atingir o salto qualitativo das experiências de Estado de Bem-Estar Social.

Na experiência brasileira, mais uma vez um "salto histórico" (Fernandes, 1972) acontece, no compasso dos países centrais. O Brasil dá início ao Estado de Bem-Estar Social em 1988 com a Constituição Federal e a determinação da política de seguridade social e, especificamente, a política de Assistência Social como política de Estado; já implementa nos moldes do final do processo de acordo com as experiências internacionais, fazendo do fim o início, desconsiderando a sua história de omissão e delegação à filantropia da pobreza, as religiões e ao altruísmo pessoal e individual (Pereira, 2008).

Com a adesão do Brasil ao programa neoliberal na assinatura do Consenso de Washington, o papel do governo restringe-se tecnicamente às escolhas públicas eficientes em face da restrição dos gastos sociais. A contra-reforma do Estado, em suma, significa desenvolver no caso aqui analisado políticas sociais nos limites dos ajustes econômicos, o que na prática implica contrapor as políticas de assistência às de proteção e dar flexibilidade e contingenciamento aos benefícios da assistência, o que se contrapõem ao sentido mais amplo da justiça redistributiva e da responsabilidade pública e na perda de direitos.

Em vez de enfrentar o problema pelas suas causas estruturais orienta-se a ação pelos seus efeitos, ou seja, o combate à pobreza, subordinado a ética da solidariedade institucional e responsabilidade pública do Estado à contabilidade dos gastos. Este processo de transição contém um paradoxo caracterizado por uma inversão entre o regime político democrático conquistado, que tende a incluir politicamente e ampliar a cidadania, e a dinâmica de uma economia que historicamente produziu as maiores taxas de desigualdades socioeconômicas e hoje levou massivamente à exclusão, negando a cidadania pela destituição dos direitos sociais mínimos num quadro recessivo e de desemprego crescentes (Bhering, 2008).

Na visão universalista das políticas sociais, o mercado é o objeto do embate distributivo, o que supõe um papel decisivo e regulador do Estado enquanto que a perspectiva focalizada abandona a dimensão da universalidade inclusiva e faz a opção

pela “gestão estratégica da pobreza”, num ambiente adverso à mudança. Este novo paradigma, entretanto, supõe o fortalecimento da capacidade dos pobres para lutarem contra a pobreza, como sujeitos deste processo; o que significa que o encaminhamento da erradicação da pobreza supõe considerar também variáveis políticas no controle e implantação dessas políticas pelos seus usuários, bem como a construção de arenas concertadas com atores sociais locais. Ou seja, no contexto atual, desloca-se o centro da política social de uma dimensão de redistribuição da riqueza imperfeita e inconclusa, para o tratamento compensatório dos seus efeitos, o controle parcial da miséria (Telles,1993).

Como analisa Lautier (1999), desvinculando a pobreza dos seus determinantes estruturais, separam-se os indivíduos submetidos à essa condição dos seus lugares no sistema produtivo “como projeto ou como perda”. Assim, o diagnóstico da erradicação da pobreza desvincula o sistema de proteção social dos direitos sociais, passando a assistência a constituir um atributo individual para aqueles que “moralmente” têm direito ou potencialidade para se desenvolverem.

Para Ivo (2001) esta “reconversão” da questão social para o âmbito exclusivo da assistência subordinada à tese da eficiência dos gastos sociais, tende a despolitizar e tecnificar a questão social, transformando direitos sociais universais em programas e medidas técnicas ou estratégicas de distinguir, contar e atribuir benefícios à um conjunto de indivíduos selecionados pelos inúmeros programas sociais focalizados, sem se constituir em direitos. Altera-se a perspectiva política constitucional e, por conseguinte, o princípio do direito à racionalidade técnica do gasto público.

Do ponto de vista de uma percepção positiva dessas políticas, alguns agentes reconhecem a contribuição que alguns desses programas podem exercer no aumento do impacto sobre os beneficiados; outros reconhecem uma relação mais favorável do custo benefício desses programas; outros, ainda, observam como a identificação do problema e a adequação de soluções diferenciais, ajustadas ao perfil dos beneficiados, são mais eficazes.

Outros reconhecem a importância desses programas apenas em circunstâncias emergenciais e recessivas ou, ainda, quando acompanhados por políticas de vocação universal. Finalmente, alguns identificam um impacto dos programas na melhoria do consumo da população beneficiada, num quadro de profunda miséria e indigência, aliviando as condições de reprodução mínima dessas populações.

Os organismos financeiros internacionais são os principais responsáveis pela disseminação das políticas públicas fundadas na focalização em públicos alvos específicos. Não basta ser pobre, tem que se escolher entre os mais pobres e vulneráveis. O que se pretende é uma transição que deve ser compreendida enquanto:

“(…)um processo de *desconstrução (a retórica da crise) simbólica e ideológica dos sistemas de seguridade anteriores*, por meio da ruptura entre trabalho e proteção e da centralidade do

equacionamento da questão social restrito à eficiência do gasto público, pela qual opera-se a transfiguração dos direitos de proteção por ações de assistência e a política redistributiva em gestão técnica do social; - a centralidade do tratamento da inserção dos indivíduos ao mercado, através de *transferências monetárias*, estimulando o consumo e a demanda de serviços de assistência, rompendo a dimensão de solidariedades coletivas mas amplas; - uma organização e mobilização da sociedade e civil e dos próprios pobres na construção e controle dos programas, por meio de parcerias entre Estado e sociedade civil” (Ivo, 2001, p. 13).

A focalização como princípio ordenador das políticas sociais é um conceito que se situa numa instância principalmente instrumental e operativa, relacionada à seletividade do gasto social. Focalizar é estabelecer mecanismos e critérios idôneos para delimitar “quem” tem direito de aceder aos serviços básicos que se outorgam como subsídio público (Candia,1998). Assim, a focalização constitui um componente básico e permanente para a formulação de uma política social racional e estratégica no marco de economias abertas e competitivas. São políticas dirigidas às áreas que não comprometam nenhum aspecto da reforma estrutural.

Portanto, estão deslocadas da institucionalidade da proteção social. A sua operacionalização enfatiza: a diferenciação de acesso; o subsídio à demanda; e a focalização da população; a descentralização das ações e a governança, ou seja, a mobilização de atores sociais e políticos numa ação concertada segundo objetivos e metas dos programas. Assim, a focalização é:

“[...] é o correlato da individualização da força de trabalho e da possibilidade estrutural da exclusão de uma parte dela do mercado de trabalho, ou seja, da forma legítima de acessar os recursos” (Soares, 2002, p. 79).

Assim, a política social implementada nos moldes da agenda neoliberal vai de encontro à noção de cidadania mediada via Estado onde,

“defender uma distribuição de serviços e recursos baseada nos princípios da cidadania é afirmar que as condições individuais de vida devem ser protegidas por decisões políticas que garantam níveis aceitáveis de cuidados médicos e sociais, de educação, de renda e assim por diante, independentemente do poder da barganha de cada indivíduo. Todos teriam os mesmos direitos de compartilhar de tudo aquilo que fosse fornecido, nos mesmos termos que qualquer outra pessoa(...) A idéia de cidadania implica que nenhum estigma seja associado ao uso dos serviços sociais, quer seja por atitudes populares de condenação da dependência, quer originados de práticas administrativas ou padrões inferiores de previsão de serviços. A qualidade dos serviços públicos teria de ser a melhor possível, levando-se em conta a escassez dos recursos públicos” (Parker *apud* Coimbra, 1998, p. 85).

A focalização não amplia o acesso aos direitos e exige a comprovação da pobreza no caso específico do programa Bolsa Família, visto que, além da metodologia de trabalho ser a focalização, os recursos, bens e serviços disponibilizados para retirar os pobres desta condição, também são reduzidos integrantes da própria ordem social e econômica da qual eles estão excluídos. Abranches (1998) tenta diferenciar e justificar as diretrizes das políticas de combate a pobreza em relação as políticas sociais:

"As políticas "contra a pobreza" são específicas, têm duração limitada-ainda que prolongada- combinam ações sociais compensatórias, aspectos das políticas sociais permanentes e elementos e elementos da política macroeconômica e setorial, sobretudo nos campos fiscal, industrial, agrícola e do emprego. São parte da intervenção social do Estado, em muitos casos se superpõem às políticas sociais, mas têm uma identidade, uma coerência e uma estratégia próprias" (Abranches, 1998, p. 15).

A política de combate a pobreza adotada pelo governo não se pretende ser e não é universal, e a utilização da transferência de renda monetária pode estar associada à mudança no modelo econômico que quer incluir os pobres na produção de lucro (Pereira, 2003).

O desenho do programa prevê a focalização, a observância da situação socioeconômica da família, contrapartidas e critérios de inclusão. Um exemplo é que as famílias com renda per capita mensal de R\$ 60,01 e R\$120,00 apenas serão incluídas se tiverem na sua composição crianças ou adolescentes de até 15 anos. O que torna mais grave na análise do padrão de proteção social historicamente construído é a ausência de tradição ao se lidar com direitos sociais, o que faz com que se desloque o lugar de atuação das políticas públicas nesse caso o da assistência social, do campo da cidadania para o do já tradicional lugar da ajuda, da filantropia da caridade (Sposati *et al.*, 1989).

Há duas formas de entender as políticas sociais: uma que resulta na universalização, e conseqüentemente associamos essa visão ao do enfrentamento, e a outra, que resulta na focalização que tem como produto a tutela. Assim,

"(...)para os que entendem as políticas sociais como algo residual, trata-se fundamentalmente de focalizar ao máximo a sua abrangência. Para os que entendem as políticas sociais como um direito, trata-se de retratar todas as faces da pobreza e confrontá-las com as diversas políticas públicas, permitindo a avaliação do que cada ente governamental faz ou planeja fazer para dar conta da dívida social brasileira" (Fonseca e Roquete, 2005, p. 141).

O processo de focalização segue o que a literatura chama de "avaliação verificada dos meios", que Coady, Grosh e Hoddonott (2004) chamam como o padrão-ouro entre os métodos de focalização, que é utilizada pelo programa Bolsa Família, é mais utilizada, e deve funcionar melhor em países desenvolvidos onde a ocorrência de pobres é menor e os rendimentos informais tendem a ser menores.

O problema é que as ações focalizadas constituem-se em programas e em acompanhamentos e avaliações, e não em direitos ou em políticas, sendo constantemente afetadas segundo critérios de contingenciamento financeiro ou demandas políticas, que é responsável pelos cortes e pela falta de continuidade de muitas das ações desses programas sociais, frequentemente submetidos à contingência e incerteza da política econômica.

O desempenho e a cobertura dos programas focalizados são constantemente redefinidos, levando muitas vezes à redução da cobertura e gerando uma *focalização da focalização*, à medida que se restringem as áreas de aplicação do programa aos beneficiários mais pobres entre os previamente identificados, gerando discriminações involuntárias no atendimento em populações igualmente ou até mais carentes e acirrando o conflito redistributivo na base da pobreza entre os que acedem e os que não acedem aos benefícios dos programas (Ivo, 2001).

Na base da monetarização da assistência localiza-se um diagnóstico da crise social como crise de consumo, resultante de políticas em favor da rentabilidade do capital. Desta perspectiva, a defesa dos programas de transferência de renda tem como pressuposto a idéia implícita da incapacidade de suprir as necessidades mínimas de inserção via mercado consumidor. Dessa maneira, a transferência de renda, por um lado, possibilita algum acesso ao consumo e, portanto, alguma condição de rentabilidade das classes baixas que se livres para gastar o dinheiro com o que bem quiserem e se este for gasto com comida, ainda assim, ele contribui diretamente para o processo de acumulação do capital.

Assim, o tratamento das políticas voltadas para reprodução e inserção social no mercado de consumidores reconverte do ponto de vista político "o assistido" em cidadãos-consumidores tutelados dos sistemas de assistência social, elevando o ato da compra a ato cívico uma vez que a focalização não pode encaminhar a solução de problemas estruturais, geradores da vulnerabilidade e da exclusão, próprios da dinâmica econômica capitalista (Sposati, 1997).

Estes argumentos levam a concluir que as teses relativas ao empreendedorismo e ao enfrentamento da pobreza via mercado, estimulados através de estratégias de capacitação ou *empowerment* desses sujeitos historicamente submetidos às condições estruturais de pobreza, devam ser consideradas com reservas, dada a configuração histórica e excludente dos mercados de trabalho no Brasil. A dissociação entre políticas sociais aplicáveis a todos e as políticas sociais focalizadas dificultam os objetivos cumulativos de combater a pobreza, construir cidadãos e eliminar a exclusão (Fleury,



1998), restringindo a cidadania a uma dimensão parcial do atendimento e do consumo, assegurados pelo estatuto de uma cidadania restrita e segmentando a condição de inserção e a relação desigual dos cidadãos entre aqueles atendidos e protegidos e os desassistidos pelo Estado.

Desta forma, os impactos da “reforma” em curso sobre os gastos sociais devem ser analisados com cuidado a partir dos dados disponíveis. Conforme conclui Rezende (2002):

“Os governos dos países mais ricos interferem mais na economia e na sociedade, exercem maior intervenção social, e são aqueles que menos se movimentam na direção (...) do ‘Estado Mínimo’ (...). À diferença do que é difundido desses países para o Terceiro Mundo, o que os dados revelam é que os países mais ricos vêm conservando e consolidando seus padrões alocativos desde os anos 70. Mesmo nos países que ‘ideologicamente’ se mantêm fiéis à idéia do *‘limited government’* (como os EUA), o governo continua a gastar consideravelmente em funções sociais”. (Rezende, 2002, p. 139).

O dilema, portanto, não diz respeito à alocação eficaz do recurso existente, mas sim à recriação de um novo contrato social que tenha como princípio ordenador o Estado social de inclusão prescrito na Constituição de 1988. E esta questão não é técnica, mas, sobretudo de política de desenvolvimento do Estado nacional reconhecendo o efeito do alívio que esses programas de transferência de renda possam ter sobre as famílias vulnerabilizadas e desempregadas. A monetarização em uma sociedade que vive sobre a tirania do dinheiro, as medidas de focalização, precisam ser o último recurso utilizado em uma política pública e não a única. O que a experiência tem demonstrado é que na história do padrão de proteção aos pobres se inicia com o fim da história de proteção aos pobres nos países do centro. Assim ficam comprometidas a eficácia desta política em resolver eficientemente a pobreza e a desigualdade. É nesses principais objetivos que centralizaremos nossa análise do programa não o reduzindo a questões de eficiência e não-eficiência, mas via o arranjo no qual este foi implementado irá conseguir cumprir seus objetivos para o qual foi criado.

### **3.5 – O programa Bolsa Família e a política de “combate à pobreza”**

A questão da pobreza não é uma questão apenas do nosso tempo. A década de 80 é testemunha de um momento histórico de agitação para a resolução da questão social. A aposta no regime democrático garantiria uma sociedade conciliadora de liberdades e maior igualdade. Para Telles (2006) é a partir daí que a questão social

ganha dimensão institucional enquanto “dívida social” a ser resgatada para que esse país esteja a altura da modernidade que passou a ser proclamada como um compromisso assumidos pela Nova República, e que se transformou em item obrigatório das propostas de pactos sociais, muita das vezes apresentada por um lado como saída política para a crise brasileira e de outro lado como exigência de direitos que culminou na implantação do texto na nova Constituição de 1988.

Para Telles (2006),

“A pobreza contemporânea parece, na verdade, se constituir numa espécie de ponto cego que desafia teorias e modelos de conhecidos de explicação. Ponto cego instaurado no centro mesmo de um Brasil moderno, a pobreza contemporânea arma um novo campo de questões ao transbordar dos lugares nos quais esteve configurada ‘desde sempre’: nas franjas do mercado de trabalho, no submundo da economia informal, nos confins do mundo rural num nordeste de pesada herança oligárquica em tudo o mais, enfim, que fornecia e ainda fornece as evidências da lógica excludente própria das circunstâncias históricas que presidiram a entrada do país no mundo capitalista. De fato, ao lado da persistência de uma pobreza de raízes seculares, a face moderna da pobreza aparece registrada no empobrecimento dos trabalhadores urbanos integrados nos centros dinâmicos da economia do país” (Telles, 2006, p. 83).

Mas a autora não diz apenas sobre o aspecto da pobreza ser fruto de uma inserção ao mundo capitalista de um país situado na periferia. Há um outro aspecto que precisa ser considerado: a tradição conservadora e autoritária da sociedade brasileira. Constata-se isso ao analisarmos atentamente um passado recente como os anos 30 que foram marcados pelo crescimento econômico e institucional que possibilitaria uma melhora nas condições de vida da população brasileira principalmente na diminuição das desigualdades se não fosse por essa tradição.

A pobreza persistente ao longo da história da sociedade brasileira parece ter sido vista como sinal do atraso, pesado tributo que o passado legou ao presente e que envergonha um país que se acostomou a pensar ser “o país do futuro” (Telles, 2006, p. 85).

É certo que o país carrega em sua história o peso da tradição de um país com passado escravagista e que fez sua entrada na modernidade capitalista no interior de uma concepção patriarcal de mando e autoridade, concepção esta que traduz diferenças e desigualdades no registro de hierarquias que criam a figura do “inferior” que tem o dever da obediência, e que merece o favor e proteção, mas jamais os direitos. Torna a noção recente do conceito de pobreza ligado basicamente à insuficiência de renda um tanto restrita não o elevando em suas dimensões causais histórico-estruturais mais profundas, bem como quase eliminadas as chances de se ampliar a definição e as alternativas de mensuração da pobreza contemporânea, que certamente está muito além

da mera insuficiência de renda constatada nos orçamentos pessoais, familiares ou domiciliares.

O problema parece residir no fato de que, ao absolutizarem a renda como variável chave no estudo da pobreza, acaba-se restringindo e limitando a própria compreensão do fenômeno: causas, conseqüências e formas de manifestação e estratégias de enfrentamento. Isso se deve ao fato de que, no mundo contemporâneo, o avanço material das forças produtivas, de um lado, e, de outro, o avanço e consolidação das instituições públicas e privadas, autorizariam uma abordagem bastante diferente para a questão da pobreza atualmente existente em nossas sociedades.

Condensados na idéia forte de *cidadania*, um conjunto espacial e historicamente constituído de direitos civis, políticos e sociais passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região. Neste sentido, fica cristalino o motivo de fundo pelo qual a renda possa servir de critério para servir de parâmetro para estudos de desigualdade e pobreza no mundo contemporâneo.

O desafio que se desenha no horizonte, bem como o dilema fundamental de hoje, no campo das opções metodológicas para o tratamento da pobreza é se se continua com critérios restritivos do tipo *pobreza como insuficiência de renda*, e neste caso, pouco se diz ou se explica do fenômeno que se quer entender; ou se avança para uma compreensão mais ampla do problema, tal como a proposta de entendimento da *pobreza como destituição de direitos da cidadania*, ainda que essa escolha represente mais dificuldades de cálculo, ou mais dificuldades políticas para o seu enfrentamento, parte esta realmente difícil de resolver, sobretudo pelos custos de desmantelamento da lógica atualmente vigente e cômoda de tratar a pobreza como um subproduto indesejado e residual do modelo econômico adotado.

Para Bobbio (1992), uma vez reconhecidos como direitos desejáveis para a pessoa humana,

“não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”. (Bobbio, 1992, p. 25).

Os programas de transferências de renda são um fenômeno recente desenvolvido nas últimas décadas por políticas de combate à pobreza, voltadas para minimizar os problemas sociais agravados com as crises econômicas e o processo de reforma do estado na América Latina. Para Fleury (2002) estamos diante de um processo de,

"(...) individualização da pobreza e seu tratamento de forma econômica (linhas e mapas) ou cultural (características e valores) será este fenômeno tanto das condições de produção quanto das condições institucionais de proteção social. paralelamente à individualização da pobreza assistimos à individualização do

risco, através das reformas dos sistemas de políticas sociais de base mais coletiva em direção à associação entre contribuição e benefício” (Fleury, 2002, p. 4).

O relatório sobre a pobreza do Banco Mundial (2001, pp. 3-4) afirma que numa estimativa de um total de 6 bilhões de habitantes, 2,8 bilhões vivem com menos de dois dólares diários e 1,2 bilhão vive com menos de um dólar diário. Diante dessa situação que o Banco Mundial chama de “panorama global de pobreza e desigualdade” são enumerados as várias “metas” fixadas pela “comunidade internacional” como as “metas do milênio” para o ano de 2015, que compreendem a “redução da pobreza de renda e das privações humanas em suas múltiplas facetas”:

- Reduzir à metade a proporção de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza (com menos de um dólar diário);
- Assegurar a educação primária universal;
- Eliminar as diferenças de gênero na educação primária e secundária;
- Reduzir em dois terços as taxas de mortalidade infantil;
- Reduzir a taxa de mortalidade materna;
- Assegurar o acesso universal a serviço de saúde reprodutiva;
- Aplicar estratégias nacionais orientadas a lograr um desenvolvimento sustentável em todos os países para o ano 2005 com a finalidade de inverter a perda de recursos ecológicos para o ano de 2015.

Para Soares (2003),

“(...) a simples constatação da pobreza não significa o reconhecimento por parte dos organismos internacionais das conseqüências de um modelo imposto pelas políticas neoliberais em todo o mundo. (...) Ao analisar os inúmeros diagnósticos elaborados pelos organismos internacionais, vemos que as causas dos nossos males variam desde a nossa incompetência para executar de forma “adequada” os ajustes e as reformas “necessárias” até nossa “fragilidade” política, marcada pela “corrupção”(...) os mais “radicais”, como o FMI, continuam afirmando que as atuais condições sociais dos países em desenvolvimento são um preço “necessário” para que esses países possam(algum dia) estabilizar-se e crescer.”(Soares, 2003, p. 98).

Assim diante da “incompetência”, da “fragilidade”, as alternativas apontadas pelos organismos internacionais possuem um denominador comum: apontam sempre para propostas em que os governos devem incentivar iniciativas das “instituições comunitárias”, das organizações não-governamentais e das empresas privadas que tenham “responsabilidade social”. Em outras palavras, o bem-estar pertence agora ao setor privado.

Dessa forma,

“(...) como se não bastasse, a supremacia do privado estendeu-se ao social: todos aqueles setores dos sistemas de proteção social considerados “rentáveis” (como a previdência e a saúde) foram privatizados em nome da preservação de um Estado par atender os mais “pobres”. O resultado foi que já vimos: um Estado “pobre” ou, mais uma vez, “mínimo” para os “pobres”.(Soares, 2003, p. 106).

A autora fez a consideração acerca do tipo de Estado que se quer estabelecer para o capital e para os mais pobres. Para o primeiro ele é máximo e para o segundo, mínimo, e é nesse paradoxo que o fenômeno da pobreza tem poucas chances de alcançar suas metas via programas de transferência de renda, pois para se resolver esta questão seria necessária a inversão do tipo de Estado para os dois setores da sociedade, um Estado máximo, para os pobres para conseguir intervir na superação da pobreza. Nessa direção há um longo caminho a ser percorrido pelo que Soares (2003, p. 106) chamou de “espaços de resistência e de esperança”.

### **3.6 – O peso do programa *Bolsa Família* no enfrentamento da desigualdade**

O crescimento econômico desde o início do século trouxe consigo a tendência do aumento da desigualdade socioeconômica, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Documentos como o Relatório sobre a situação social no mundo das Nações Unidas (2005), a 96ª Conferência Internacional do Trabalho (Ivo, 2007) e o Relatório da OECD (2008) vem apontando que as novas dinâmicas da economia vêm produzindo uma distribuição desigual de seus resultados e, portanto, fazem-se necessárias políticas que levem a uma correção desta rota. Assim é um momento favorável a se questionar e debater os riscos sobre o modelo de crescimento de orientação política neoliberal implementados nos últimos anos para garantir a rentabilidade do capital em resposta a crise de subconsumo da década de 70.

Os documentos de uma maneira geral e em síntese focam sua atenção nos resultados negativos do crescimento econômico. Para corrigir esse resultados laçam mão das políticas públicas para conter o crescimento da desigualdade. Nesse ponto a desigualdade passa a não ser tratada como um resultado natural do crescimento econômico e na crença que este geraria renda e desconsiderando a transmissão intergeracional da pobreza.

O debate sobre as políticas e ações orientadas para a redução da desigualdade esbarra nos problemas de distribuição do excedente produtivo que tem origem associada no aumento da produtividade e nas mudanças recorrentes nos coeficientes técnicos de produção que afetam, em conjunto, a parcela apropriada do excedente pelos diversos

atores da sociedade ao longo do tempo gerando mudanças na distribuição de renda que ampliam a desigualdade. Esses processos não são passíveis de serem revertidos. O desafio está em promover uma distribuição do excedente menos desigual.

Portanto ao avaliar uma situação de desigualdade em qualquer sociedade se faz necessário diminuir o enfoque centrado na renda mesmo que ele tenha um escopo mais amplo. Esta recuperação é necessária mesmo que esteja se discutindo a desigualdade de natureza econômica, pois esta tem raiz relevante, mas não exclusiva na renda monetária auferida pelos indivíduos e famílias, partindo do pressuposto que para entender a desigualdade é necessário levar em conta o conjunto de bens e serviços propiciados pela proteção social.

A justificativa para não se considerar apenas o âmbito da renda para o estudo da desigualdade se deu a partir do fim da era de crescimento do capitalismo no final da década de 70. Trouxe consigo um conjunto de transformações econômicas, sociais, políticas e tecnológicas que vieram reordenando o tecido econômico e as relações sociais existentes com recorrente reestruturação das instituições de toda natureza e das políticas públicas. O recuo da renda do trabalho no PIB, a fragmentação da relação e do contrato de riqueza, as novas tecnologias, dentre outros modificaram fortemente os determinantes da desigualdade, tornando menos abrangente a capacidade explicativa da renda monetária corrente para a evolução da desigualdade.

Segundo o relatório do índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para 2010 mostra que o Brasil está na 73ª posição entre os 169 países. Essa pesquisa recente utilizou uma nova metodologia que melhorou o resultado do IDH brasileiro em comparação com a metodologia antiga de 2009 onde o Brasil ocupava a 75ª posição com um IDH de 0,813, enquanto que o de 2010, o IDH foi de 0,699, numa escala de 0 a 1, onde quanto mais próximo de 1 maior é a desigualdade e mais próximo de 0 menos é a desigualdade de renda e conseqüentemente uma melhor distribuição de renda.

Para Souza (2003b):

“As desigualdades sociais não se estruturam fora do jogo entre as diferenças “identitárias” e culturais, pois o simbólico é constitutivo do social. No caso brasileiro, o processo de negação de dignidade humana aos ex-escravos – e que se reproduziu para os seus descendentes, além da imensa legião de outros não-incorporados rurais e urbanos –, contribuiu para pavimentar todo um conjunto de práticas, auto definições e representações sociais, legitimando, no plano simbólico – isto é, dos valores e das representações sociais –, o processo de exclusão das instituições centrais das sociedades modernas – o Estado e o mercado” (Souza, 2003b, p. 163).

Nesse processo de exclusão social e simbólica, a negação de dignidade e condições de vida se reforçam mutuamente, as percepções vão sendo erguidas não apenas sobre as condições de vida dos grupos, mas sobre a *condição* dos membros dos

grupos enquanto sujeitos e, enquanto auto percepção dos próprios sujeitos. Os atributos produzidos pelas condições de vida descolam-se destas e naturalizam se, tornando-se um estereótipo em relação ao grupo, que passa a ser associado a todos os seus membros, produzindo-se, desse jeito, uma qualidade negativa vinculada à diferença (Souza, 2003b, p.164).

Na medida em que as desigualdades das condições de vida permanecem associadas às diferenças de “pertencimento” e identidade, essas percepções se reforçam e se reproduzem na estrutura de estratificação social e simbólica. Como a noção de igualdade tem como fundamento moral o princípio de dignidade humana, que estabelece, por intermédio de um tipo de identidade e empatia, a base para o reconhecimento da humanidade do outro, a radicalização da fragmentação social e simbólica faz com que os “diferentes” não sejam vistos e sentidos – e nessa relação, não se sintam – como portadores de dignidade (Souza, 2003b, p. 165).

Para Jessé de Souza a desigualdade não perpassa apenas a dimensão objetiva, ela também possui implicações subjetivas. Na medida em que os sujeitos não se percebem como iguais acabam por consensuarem com o *status quo onde os atributos relacionados às diferenças vão estabelecendo as bases dos estereótipos e preconceitos* que legitimam as desigualdades em seus vários limites e gradações.

Estudos recentes chamam a atenção para a participação dos programas de transferência de renda na redistribuição da renda. Assim pesquisadores do Instituto de Economia Aplicada (IPEA) utilizaram dados das pesquisas por amostra de domicílio realizadas periodicamente no Brasil para calcular o percentual de participação das transferências do programa *Bolsa Família*. Na redução do índice de Gini, que é usado para medir a desigualdade num país, assim como mostra em 1995 o índice de Gini era de 0,5985 e em 2004 0,5711. Sob esses dados, segundo os pesquisadores, o programa Bolsa Família teve uma participação de 20,8%, que representa uma queda de 27 milésimos do Gini. Em contrapartida, a variável trabalho foi responsável por 85,2%. O estudo concluiu que num país como o Brasil essa queda é muito baixa se relacionada com o alto grau de desigualdade (Soares, *et al.*, 2007).

No mesmo ano o MDS publica um estudo e nele a questão da desigualdade se apresenta de outra forma (MDS, 2007b).

Para Lavinias (2006):

"a redução da desigualdade e da pobreza(...) não tem sido apoiada pela expansão do gasto em investimento social indispensável ao enfrentamento de dimensões crônicas e refratárias da nossa desigualdade. A opção pelo mercado- o gasto social compensatório constituindo-se essencialmente de transferência monetárias diretas de renda-,ainda assim em patamar muito pequeno no âmbito do gasto social, não tem

condições de alterar de forma sustentável e irreversível o padrão de desigualdade brasileiro” (Lavinias, 2006, p. 2).

A baixa prioridade dada a gestão social tem se feito sentir, pois o investimento em outras funções como escolas, hospitais, saneamento, habitação, são imprescindíveis para a redução efetiva da desigualdade.

Para Telles (2006),

“direitos que recriam desigualdades, pela sua vinculação profissional são também direitos que não se universalizam e sobrepõem às diferenças sociais uma outra clivagem que transforma em não-cidadãos os que escapam às regras do contrato. Esses são os não-iguais, os que não estão credenciados à existência cívica justamente porque privados de qualificação para o trabalho. São pobres, figura clássica de destituição. Para eles, é reservado o espaço da assistência social, cujo objetivo não é elevar condições de vida mas minorar a desgraça e ajudar a sobreviver na miséria. Esse é o lugar dos não-direitos e da não-cidadania. É o lugar no qual a pobreza vira “carência”, a justiça se transforma em caridade e os direitos em ajuda, a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído (Telles, 2006, p. 94-95).

O que deveria servir de sustentáculo para diminuir a desigualdade via os direitos sociais em nossa sociedade a maneira como este vem se configurando ao longo da história atrelado ao trabalho formal e a contrapartida dos sujeitos, os que não serão absorvidos pelo mercado de trabalho acabam relegados à sorte de uma Assistência Social que tem por objetivo “minorar” a sua condição de miserabilidade. Dessa forma, o programa Bolsa Família não pode ser compreendido enquanto uma política de combate à desigualdade social, primeiro por ser recente dado o passado de exclusão permanente e segundo que o impacto deste se demonstra baixo.

Colocar os direitos na ótica do sujeito que os pronunciam como propõem Telles (2006) significa recusar a idéia de que esses direitos não são mais do que a resposta a um suposto mundo das necessidades e das carências, o efeito da atual corrosão dos direitos.

A destituição dos direitos, ou no caso brasileiro, a recusa de direitos que nem mesmo chegaram a se efetivar, significa também a erosão das mediações políticas entre o mundo social e as esferas públicas, de tal modo que estas se descaracterizam como esferas de explicação de conflitos e dissenso, de representação e negociação, que fortalece o consenso que hoje parece inabalável de que o mercado é o único e exclusivo princípio estruturador da sociedade e da política, que diante de seus imperativos não há nada a fazer a não ser a administração técnica de suas exigências. Que a sociedade



deve a ele se ajustar e que o indivíduos agora desvincilhados das proteções tutelares dos direitos podem finalmente provar suas energias e capacidade empreendedoras.

## **Considerações Finais**

O estudo aqui apresentado procurou tecer os caminhos na busca por uma resposta que motivou este estudo acerca da proliferação das últimas décadas dos programas de combate à pobreza e a desigualdade social que passaram a ser o carro de chefe da maioria dos governos latino americanos que adotaram as políticas econômicas neoliberais. Em contraponto com o início da construção dos sistemas de proteção social, que no Brasil só efetivamente se delineou em quando direito a a partir da Constituição de 1988, a concepção de direito nasce em meio à implementação quase que simultânea de dois projetos societários, o democrático e na fundamentação dos direitos universais e o projeto neoliberal fundamentado na ótica dos direitos privados.

O caminho percorrido pelo estudo aqui foi a história, econômica, política e social onde procuramos resumir as principais mudanças na ordem mundial e seus efeitos sobre a organização nacional. Por último, se essas mudanças interferiram no padrão de proteção social estabelecidos em um país de economia periférica, com foco nas políticas públicas de combate à pobreza, tendo como exemplo o programa Bolsa Família.

Com o fim da Guerra Fria o mundo deixa de se polarizar entre dois projetos societário: o liberal e o socialista. Com a hegemonia do primeiro ocorre a formação de centros hegemônicos que configuram o mundo em um sistema-mundo divididos entre países centros/núcleos, semi-periferia e periferia que, delineado por um processo de globalização como “epicentro material destas transformações globais” que para Fiori (2005) diminui a possibilidade de divergências no palnejamento das políticas econômicas e ao mesmo tempo na corrida pela credibilidade internacional dos governos locais diminui a “solidariedade nacional” que está diante de um “comando conservador e subserviente” de um sistema de decisões que transcende as instituições representativas dos sistemas democráticos.

Importante notar a mudança na estrutura produtiva e ocupacional num processo contínuo de substituição ao paradigma keynesiano/fordista de crescimento e pleno emprego para o paradigma toyotista com a introdução do padrão de flexibilização, resstruturação produtiva que tem impactos no mundo do trabalho, na fragmentação dos interesses da classe trabalhadora, condições de trabalho, desemprego estrutural, dentre outros.

Esses fenômenos possuem impactos consistentes no padrão de vida das classes trabalhadoras e das classes subalternas nos países do centro, e que assistem a essa transformação desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Mais intensivamente a partir da década de 70, esses mesmos processos, ideias, reformas, em um sistema- mundo global afetam os países periféricos, onde os padrões de Estado de Bem-Estar Social chegou de

maneira tardia, ou ainda não chegou, pelo menos à maneira do implementados nos países do centro.

Levando em consideração essa diferença os processos de reforma do sistema de proteção social estiveram e estão em curso na América Latina a partir da década de 80. O impacto tende a ser muito maior, já que os sistemas de proteção social são em sua maioria inacabados e que essas são sociedades historicamente marcadas por uma enorme desigualdade social desde a sua constituição. O processo de reorganização da economia mundial em meio às crises fiscais e financeiras dos Estados vêm sendo enfrentadas pelo receituário neoliberal com a proposta pura e simples de cortes cada vez mais profundos no gasto público, sobretudo o de natureza social e no pagamento da dívida pública interna e externa.

A desconstrução sistemática dos direitos sociais, visto que para Polanyi (1980, p. 79) “o mercado capitalista transforma homens, terras e tudo o mais” em mercadorias vendáveis, é incompatível com a democracia política e social que é que foi edificada no século XX como reação ao “moinho diabólico”.

De fato, as conquistas legislativas de direitos foram feitas em ritmos diferentes nas diversas sociedades, mas sempre mediadas pelas das lutas sociais, derivadas da luta permanente de resistência dos sujeitos à *barbárie* representada pelo mercado capitalista que flui na formação das identidades dos sujeitos sociais (Mészáros, 2003).

A política social sob a ótica neoliberal dificilmente coseguirá efetivar-se em um conjunto de políticas públicas, com vistas a promover a cidadania no sentido amplo sob a retórica das impossibilidades técnicas para a implementação de políticas públicas consistentes, com vistas a reduzir ao máximo o impacto da desigualdade social.

Assim, no âmbito local da sociedade brasileira, o que pretendia ser a "era dos direitos" como cultura e como moralidade pública, tarda. Ainda, pois, necessita de ordenamentos políticos e institucionais mais adequados para a implementação, elaboração e execução de políticas de cidadania. A prevalência do privado e seus imperativos sistêmicos nos impelem a pensar e a agir no sentido da mercantilização completa da grande conquista da civilização ocidental que são os direitos sociais.

A perspectiva que se descortina para os próximos anos principalmente, no mundo do trabalho, e para os segmentos mais pobres não é muito animadora dentro da lógica neoliberal. Primeiro, o setor privado da economia não parece ser capaz de oferecer empregos para o segmento mais pobre da população no futuro próximo, seja porque sua dinâmica de crescimento tem sido baixa, seja porque, com modernas tecnologias, as empresas geram cada vez menos empregos e exigem qualificação antevendo-se que as condições sociais possam não avançar entre os mais pobres pela via do mercado de trabalho. Segundo, a capacidade do Estado que por meio de serviços públicos e políticas sociais, não tem conseguido incluir grande parte dos contingentes permanentemente excluídos pelo mercado ou que sequer chegarão a ser incluídos pela via do mercado. Seu impacto tem sido pouco efetivo ou inexistente em relação à deterioração das

condições de trabalho. Isso se deve em parte à sua natureza de classe, e por outro, a concordância voluntária em cumprir os receituários neoliberais.

Diante da conjuntura econômica e da hegemonia do projeto neoliberal a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, após duas décadas de aprofundamento dos ideários neoliberais iniciados na década de 90, as expectativas de ruptura se reascendem no imaginário social. Isso porque Lula carrega em si uma associação simbólica com o Partido dos Trabalhadores, partido de história tradicional de identificação com os ideários socialistas e a defesa do trabalhador. Foi com essa expectativa que procuramos analisar o primeiro mandato do governo Lula, analisando o programa de governo, que apresentou mudanças substanciais em relação à política governamental. O próprio Lula se apresentou um pouco mais contido em seu discurso, mas dentre as mudanças mais acentuadas foi sem dúvida a política econômica que para não dizer que deu continuidade, foi em certa medida mais ousada em aprofundar o “desmanche” (Oliveira, 2007). De um modo geral, o governo Lula não se concretizou, pois nenhuma política foi implementada no sentido de alterar as relações de poder, de riqueza e de propriedade existentes no país. Foi o representante de “outras políticas e a mesma lógica” (Dias, 2006) o acabou por deixar as expectativas frustradas.

Seguindo a análise do governo Lula, o estudo de caso sobre o programa Bolsa Família trata de política pública? Qual é o peso do Programa sobre a pobreza e a desigualdade? Um política focalizada pode conferir ao sujeito o status de cidadão? O caráter monetário de transferência de renda condicionada em se tratando do valor do benefício, possui capacidade de mover 11 milhões de famílias da linha da pobreza e indigência, fazendo as romper com o ciclo intergeracional da pobreza?

Com vias de responder a algumas dessas perguntas ou mesmo de traçar o percurso no caminho da investigação chegamos a algumas conclusões ou caminhos a serem analisados em outro momento. A de que o programa no seu arranjo institucional ainda não se mostra capaz de cumprir seus principais objetivos: a questão da pobreza e da desigualdade. Para isso seria necessário que este tipo de programa fosse implementado como um programa complementar as demais políticas implementadas pelo Estado que no caso Brasileiro a política pública de Assistência Social ainda em vias de implementação tem ficado à sobra.

Como os recursos para a ampliação do programa são limitados pelos acordos de garantir a credibilidade, o programa atende, cerca de 2003 a 2006. O número de famílias beneficiadas saltou de 3,6 milhões para 11,2 milhões em 2006 (PNUD, 2006), sendo que o número de famílias pobres é de 72 milhões deixando assim de atender cerca de 60,8 milhões de famílias. O programa acaba por “organizar a fila” para quem chegar primeiro. Assim, o desenho do programa acaba sendo barato e de fácil implementação, o que promove o não investimento nas políticas de serviços universais como educação e saúde, criando a sensação de que algo esta sendo feito.

Para Pereira (2008), o caráter público de uma política pública é dado pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resultam ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade. Assim, para a análise do papel do programa política pública é necessário levar em conta:

- a) Se possui uma linha de orientação para a ação pública;
- b) Se visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade incorporados nas Leis;
- c) Se é guiado pelo interesse comum e da soberania popular e não do interesse particular e da soberania dos governantes;
- d) Se visa a satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada.

Diante do quadro acima percebemos que a política do programa Bolsa Família, apesar de recebida uma atenção privilegiada no padrão de proteção social, não encerra em si as características básicas de uma política pública e sim uma política de governo que tende a atender os interesses particulares sem a garantia em lei ou mesmo a continuidade, podendo ser usado como instrumentos de legitimidade da permanência do bloco político no poder, ajudando a promover a estabilidade externa. Isto permite o cumprimento das demandas de atendimentos estipulados pelos organismos institucionais em termos de quantitativo para o cumprimento de metas e é funcional ao capital, tutelando uma geração de subconsumidores que diretamente retornou o dinheiro gasto seja com comida, material escolar, etc. ao Estado em forma de tributos embutidos e ao mercado em forma de aquisição de mercadorias.

Dessa maneira os problemas e os dilemas sociais existentes não serão resolvidos a médio e longo prazo. Tenderão a se redefinir em novos níveis, mais complexos, assumindo formas mais graves. Uma perspectiva é uma revolução contra a ordem para promover uma revolução institucional capaz de romper com o padrão de dominação neoliberal.

## Referência Bibliográfica

ABRANCHES, Sérgio. Política Social e Combate à Pobreza. A teoria da prática. In: ABRANCHES, Sérgio, SANTOS, Wanderley G. e COIMBRA, Marcos Antônio. Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

AGUIAR, Marcelo e ARAÚJO, Carlos Henrique. Bolsa-Escola – Educação para enfrentar a pobreza. Brasília: Unesco, 2003.

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, Editora da UNICAMP, 2005.

BARROS, Ricardo Paes de. CARVALHO, Mirela de. FRANCO, Samuel. MENDONÇA, Rosane. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. Texto para discussão nº 1203. Brasília: IPEA, 2006.

BEHRING, E. Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E.R. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BOBBIO, N. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

\_\_\_\_\_. Implicações da reforma da Previdência na Seguridade Social brasileira. In: *Psicol. soc.*, v. 15, n.1, p.5796, jan./jun.2003. Localizado: [www.scielo.br/cgibin/wxi.exe/iah](http://www.scielo.br/cgibin/wxi.exe/iah). Acesso em 09 de janeiro de 2010 BOSCHETTI, I. et.al. Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 8.742, de 7 de janeiro de 2004. Lei Orgânica de Assistência Social LOAS.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº. 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a Renda Básica de Cidadania.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº. 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. (2004). Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório de Acompanhamento.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Guia do Gestor. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Agenda de compromissos da família. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Perfil das famílias, dos beneficiários do Programa Bolsa Família e das famílias mais pobres no Brasil. (mimeo) Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Manual operacional de entrada e manutenção de dados do Cadastro Único V. 6.3. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM nº. 246, de 20 de maio de 2005. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre a instância de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM nº. 360, de 12 de julho de 2005. Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos Municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM nº. 551, de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM nº. 666, de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM nº. 148, de 27 de abril de 2006. Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instrução Normativa nº. 1, de 20 de maio de 2005. Divulga orientações aos Municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no

âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Versão preliminar. Brasília, junho de 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Pesquisa nacional com beneficiários do Programa Bolsa Família. (mimeo) Instituição executora: Polis Pesquisa. Brasília: 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Relatório de pesquisa. Primeiro Ano do Programa Bolsa Família: O Impacto do Programa Bolsa Família nas condições de vida dos beneficiários. (mimeo). Brasília, novembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Relatório de pesquisa. O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero. O desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público. (mimeo). Brasília, novembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Avaliação do Programa Bolsa Alimentação. Segunda Fase. Série C. Projetos, Programas e Relatórios. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição. Boletim Sisvan n. 5. Brasília, dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição. Manual de Orientações sobre o Bolsa Família na saúde. Brasília, 2005.

CANDIA VEIGA, JOÃO PAULO. Dívida externa e o contexto internacional. Dissertação de mestrado apresentada no Departamento de Ciência Política da USP. São Paulo, 1993.

CARNOY, M. Estado e teoria política. Campinas: Papyrus, 2007.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

COHN, Amélia e FONSECA, Ana Maria. O Bolsa Família e a questão social. In: Teoria e Debate nº. 57, março/abril 2004.

COIMBRA, Marcos Antônio. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sérgio, SANTOS, Wanderley G. e COIMBRA, Marcos Antônio. Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

DELGADO, Guilherme e THEODORO, Mário. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, Luciana (org). Questão Social e Políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

DIAS, E. F. Política brasileira: embate de projetos hegemônicos. São Paulo: Editora Instituto José e Rosa Sundermann, 2006 Série Polêmicas, 4.

FERNANDES, F. A Revolução Burguesa no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

\_\_\_\_\_. Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

FIORI, J. L. Os moedeiros Falsos. Petrópolis: Vozes, 1998.

FIORI, J.L. O poder global e a nova geopolítica das nações. São Paulo: Boitempo, 2007.

FIORI, J.L.(orgs.). Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes, 1999.

FLEURY, S. Diferentes abordagens sobre a reforma do Estado.. Revista de Administração, v. 30, n. 6, 1996,: p. 185-190.

FLEURY, S. Política social, exclusion y equidad en America Latina en los 90.. Nueva Sociedad.Caracas. n. 156, jul./ago, 1998: p. 72-94.

FLEURY, S. Reforma administrativa: uma visão crítica.. Revista de Administração Pública,, n. 4, 1997, : p. 299-309.

FONSECA, Ana Maria e ROQUETE, Cláudio. Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa Família. In: VIANA, Ana Luiza (org.). Proteção social Dilemas e desafios. São Paulo: Hucitec, 2005.

FRANK, A. G. Apresentando o Tio Sam - sem roupas. In: A América Latina e os desafios da globalização.SADER, E. SANTOS, T. São Paulo: Boitempo, 2009.

FRIEDMAN, M. Capitalismo e liberdade. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

GORZ, André. Metamorfoses do trabalho. Crítica da razão econômica. São Paulo: AnnaBlume, 2003.

HARVEY, D. O novo imperialismo. São Paulo: Loyola, 2004.

IANNI, O. Estado e capitalismo. São Paulo: Brasiliense, 2004.

\_\_\_\_\_. Teorias da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.



LAVINAS, Lena. Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil. Mimeo. Rio de Janeiro, setembro de 2004. (acessado em 02/04/10, por [www.brasiluniaouropeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda\\_basica\\_versus\\_programas\\_de\\_transferencia\\_direta\\_de\\_renda.pdf](http://www.brasiluniaouropeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf))

LAVINAS, Lena e VARSANO, Ricardo. Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. Texto para discussão nº 534. Brasília: IPEA, 1997.

MACEDO, M. A. Transferência de renda: nova face de proteção social? Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004.

MARIANO, F. Globalização, integração e o Estado.. Lua Nova. n.71. São Paulo, 2001: p.123-168.

MARTINS, C.E. A superexploração do trabalho e a economia política da dependência. In: A América Latina e os desafios da globalização. In: SADER e SANTOS, T. São Paulo: Boitempo, 2009.

MEDEIROS, Marcelo. A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina. In: Planejamento e políticas públicas, nº 22. 2000.

MIGUEL, L.F. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo.. Dados v.45. n.3 Rio de Janeiro, 2002.

NETTO, J.P. Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. São Paulo: Cortez, 2007.

OLIVEIRA, F. Crítica à razão dualista e o onitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. O enigma de Lula: ruptura ou continuidade? São Paulo: Folha de São Paulo, 18 de maio de 2003.

\_\_\_\_\_. Os direitos do anti-valor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998 Coleção Zero à esquerda.

OLIVEIRA, F., e C. S. RIZEK. A era da indeterminação. São Paulo: Boitempo, 2007.

OLIVEIRA, F., e M. C. PAOLI. Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: vozes, 1999.

PEREIRA, P. A. Necessidades Humanas. Subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Cidadania e (in) justiça social: embates teóricos e possibilidades políticas atuais. In: FREIRE, Lúcia M; FREIRE, Silene de M; CASTRO, Alba Tereza. Serviço Social, Política Social e trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

\_\_\_\_\_. Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. In: Serviço Social & Sociedade, n.77. São Paulo: Cortez, março 2004.

\_\_\_\_\_. Porque também sou contra a focalização das políticas sociais brasileiras. Digitado. Brasília, 2003

\_\_\_\_\_. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. In: Revista Ser Social, n. 6. Programa de Pós-Graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília, Jan./Jun. 2000b.

\_\_\_\_\_. As vicissitudes da pesquisa e da teoria no campo da política social. In: Revista Ser Social, n.9. Programa de Pós-Graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília, Jul./Dez. 2001.

POCHMANN, Marcio. A metrópole do trabalho. São Paulo: Brasiliense, 2001.

POLANYI, Karl. A grande transformação. As origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

ROCHA, Sônia. Pobreza no Brasil: Afinal de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SADER, E, e SANTOS, T. A América Latina e os desafios da globalização. São Paulo: Boitempo, 2009.

SALAMA, P. A abertura revisitada: crítica teórica e empírica do livre comércio. Atualidade do pensamento de Ruy Mauro Marini sobre a mais-valia absoluta. In: A América Latina e os desafios da Globalização. SADER e SANTOS, T. São Paulo: Boitempo, 2009.

SALLUM, Jr.B. .Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX.. Rev. bras. Ci.Soc.V.18 n.52.São Paulo, Junho de 2003.

SANTOS, M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SILVA, A. A Predação do social. Niterói: EDUFF, 1997.

SILVA, Ozanira. YAZBEK, Maria. GIOVANNI, Geraldo. A política social brasileira no século XXI. Prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia. Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo: Cortez, 1989.

SPOSATI, Aldaíza (org.). Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento? São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. (org.). Proteção Social de Cidadania. Inclusão de idosos com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. In: Serviço Social & Sociedade, n.77. São Paulo: Cortez, março 2004. SOARES, L.T. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo: Cortez, 2009.

SOARES, Fábio Veras e SOARES, Sergei. Bolsa Família não é um incentivo à preguiça. Jornal Valor Econômico, de 30/01/2006.

SOARES, Fábio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Programas de Transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Texto para discussão nº 1228. Brasília: IPEA, 2006.

SUÁREZ, Mireya e LIBARDONI, Marlene. O impacto do Programa Bolsa Família. Mudanças e continuidades na condição social das mulheres. (mimeo). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, 2006.

SUPLICY, Eduardo. Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2006.

\_\_\_\_\_. Renda básica de cidadania. A saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2002.

TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 1999.

VALENCIA, A. S. Neo- imperialismo, dependência e novas periferias na economia mundial. In: A América Latina e os desafios da globalização. SADER, E. SANTOS.T. São Paulo: Boitempo, 2009.

WALLERSTEIN, I. Mudando a geopolítica do sistema-mundo: 1945-2025. In: A América Latina e os desafios da globalização. SADER, E. SANTOS.T. São Paulo: Boitempo, 2009.