

Daniela Möller

**BRASIL, UM PAÍS DE TODOS?
O PROJETO NEODESENVOLVIMENTISTA E A TÔNICA DOS
PROGRAMAS DE INSERÇÃO SOCIAL NA AGENDA DO
GOVERNO FEDERAL (2003-2013)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Grau de Mestre em Serviço Social, área de concentração Serviço Social, Direitos Humanos e Questão Social, linha de pesquisa Direitos, Sociedade Civil, Políticas Sociais na América Latina.

Orientadora

Universidade Federal de Santa Catarina: Professora Doutora Rosana de Carvalho Martinelli Freitas.

Florianópolis
2013

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Möller, Daniela

BRASIL, UM PAÍS DE TODOS? : O PROJETO
NEODESENVOLVIMENTISTA E A TÔNICA DOS PROGRAMAS DE INSERÇÃO
SOCIAL NA AGENDA DO GOVERNO FEDERAL (2003-2013) / Daniela
Möller ; orientadora, Rosana de Carvalho Martinelli Freitas
- Florianópolis, SC, 2013.
274 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social.

Inclui referências

1. Serviço Social. 2. Desenvolvimento desigual e
combinado. 3. Trabalho. 4. Desenvolvimentismo. 5.
Equidade. I. Freitas, Rosana de Carvalho Martinelli. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-
Graduação em Serviço Social. III. Título.

Daniela Möller

Brasil, um país de todos? O projeto neo-desenvolvimentista e a tônica dos programas de inserção social na agenda do governo federal (2003-2013)

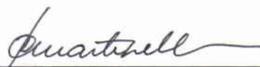
Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção de Grau de Mestre em Serviço Social e aprovada, em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 29 de novembro de 2013.



Prof. Dra. Helenara Fagundes da Silveira
Coordenadora do Curso

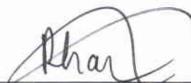
Apresentada à Banca Examinadora integrada pelos professores:



Prof. Dra. Rosana C. Martinelli Freitas
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina



Prof. Dra. Ana Elisabete Mota
Membro Externo
Universidade Federal de Pernambuco



Prof. Dr. Ricardo Lara
Membro Titular
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Rosana de Carvalho Martinelli Freitas, pelo rigor acadêmico, sobriedade, paciência, confiança e gentileza.

Às professoras que compuseram a banca de qualificação, Ana Elizabete Mota e Ivete Simionato, pelas enormes contribuições e pela generosidade intelectual.

Aos professores que compuseram a banca final de defesa do trabalho, Rosana de Carvalho Martinelli Freitas, Ana Elizabete Mota e ao professor Ricardo Lara, que cuidadosamente demonstraram os elementos para aprimoramento deste trabalho.

A todos os professores e professoras do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da UFSC e aos colegas e amigos desta breve viagem que é o mestrado.

Às minhas colegas de trabalho Tânia Vega, Silvane Krueger e Michele Gonçalves Vidal pelo apoio e compreensão durante os momentos em que estive ausente. Aos meus chefes imediatos Isaias Costa Filho (Kiko) e ao Dr. José Aristides Catenacci pela liberação para os estudos.

Às minhas amigas e companheiras de todas as horas, que tornam as dificuldades desta passagem mais leve: Kellen Dalcin, Renata Mareziuzek, Marina de Pol Poniwas, Jucimeri Isolda Silveira, Silvia de Pol Poniwas e Juçara Berta.

E, finalmente, à minha família. Obrigada, minhas filhas, Maiara Möller Bagatin e Mirela Möller Bagatin, pelo sentido que empregam à minha vida, e milhões de desculpas pelo tempo ausente. Ao meu amado, Thiago de Sousa Bagatin, companheiro de maratona, que mesmo nos momentos de maior cansaço me ofereceu todas as condições para que eu pudesse estudar. E um obrigada especial a minha mãe, Ivete Ap. Armelin Möller, a minha sogra Ivanilda de Sousa Bagatin e meu sogro Edimilso Bagatin, avós para todas as horas. E, também, para meu irmão Tiago Möller, meu cunhado Juliano Bagatin e minhas cunhadas Letícia e Marô, que fazem parte desta grande família.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar os fundamentos históricos, teóricos, políticos e econômicos do processo de implementação dos programas de inserção social federais (programas sociais focalizados) a partir da era Lula (2003-2013) e sua capacidade de produzir consensos em torno do projeto neodesenvolvimentista. A pesquisa é realizada exclusivamente a partir de fontes bibliográficas e documentais, utilizando-se especialmente das legislações dos referidos programas, bem como da produção teórica acerca de cada um deles. Após 10 anos na condução do governo federal, mesmo mantendo-se o curso das contrarreformas do Estado e a mesma condução da política macroeconômica dos governos ditos neoliberais, os governos Lula e Dilma têm sido apontados como pós-neoliberais, porque o Estado teria assumido uma postura intervencionista. De acordo com o que é preconizado, o atual projeto seria capaz de promover uma forma de desenvolvimento que faz “o bolo crescer” distribuindo riquezas, e o eixo social se configuraria como eixo estruturante do desenvolvimento. Nesse campo, a pesquisa apontou que os programas de inserção social têm cumprido o papel de redistribuir renda e o acesso a bens e serviços, priorizando pessoas, grupos e regiões mais prejudicados pela pobreza e imprimindo centralidade ao princípio da equidade no projeto em vigor. Este trabalho apresenta o cenário histórico, econômico, político e ideológico em que surge a proposta neodesenvolvimentista no país, e identifica o lugar do social no atual projeto, os fundamentos e as características dos programas de inserção social. Esta pesquisa confirmou a hipótese de que a implementação dos programas de inserção social se configura como materialização ideológica do atual projeto neodesenvolvimentista, ou seja, como base concreta em que os interesses de classe passam a ser conciliados. A incorporação de parcelas da população a um delimitado acesso a renda, bens e serviços se torna, de um lado, uma estratégia transformista de assimilação de representantes dos trabalhadores ao modelo neoliberal. Por outro lado, cumpriria a função de manter as taxas de acumulação do capital, permitindo uma aliança (ou ao menos uma tolerância) entre as elites do país e o governo. Os programas de inserção contribuem para tornar os custos da força de trabalho mais baixos, para promover o mercado de consumo de massas e para garantir uma demanda estável para determinados bens e serviços, tornando-os acessíveis às classes subalternas.

Palavras-chave: Desenvolvimento desigual e combinado. Trabalho. Desenvolvimentismo. Equidade. (Neo x pós) liberalismo. Transformismo. Programas de inserção social.

ABSTRACT

This study aims to analyze the historical, theoretical, political and economic elements of the process of implementation of federal programs for social integration (focused social programs), from the Lula Age (2003-2013) and its ability to produce consensus around the neo-developmental project. The research is conducted exclusively from literature and documental sources, especially using the laws of such programs, as well as the theoretical production around each one of them. After 10 years in the conduct of the federal government, even keeping the course of the counter reformations of the state and the same macroeconomic policy conduct of the so-called neoliberal governments, the governments from Lula and Dilma have been described as post-neoliberal. These would be post-neoliberal governments because the state would have taken an interventionist attitude. According to what is recommended, the current project would be able to promote a way of development that makes "the pie grow" distributing wealth and social axis would be configured as the axis of structure of development. In this area, the survey indicated that social integration programs have fulfilled the role of redistributing income and the access to goods and services, prioritizing people, groups and regions most affected by poverty and engrafting centrality to the principle of equity to the existing project. This study presents the historical, economic, political and ideological scene in which arises the neo-developmental proposal in the country. It also identifies the place of the social in the current project, the fundamentals and characteristics of social integration programs. This research confirmed the hypothesis that the implementation of social inclusion programs are characterized as ideological materialization of the current neo-developmental project, in other words, as concrete basis on which class interests are to be reconciled. The incorporation of portions of the population to a delimited access to income, goods and services, become part of the transformist strategy of assimilation of workers' representatives to the neoliberal model. On the other hand, they would fulfill the function of keeping the rates of capital accumulation, allowing an alliance (or at least a tolerance), between the elites of the country and the government. The insertion programs contribute to make the costs of workforce lower; to promote the market for mass consumption and to ensure a stable demand for certain goods and services, making them accessible to the subaltern classes.

Keywords: Combined and uneven development. Work.

Developmentalism. Equity. (Neo x post neo) liberalism. Transformism.
Social insertion programs.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Linha dos programas de inserção social educacionais, criados no período 2003-2013, por nível de ensino.....	189
--	-----

LISTA DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1 - Índice de volume de vendas no comércio varejista ampliado nos estados mais dinâmicos de cada região (2003-2010, 2003=100)..... 182
- GRAFICO 2 - Despesas anuais do Ministério da Saúde na aquisição e financiamento de medicamentos (2003-2012)..... 217

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 -	Evolução do estoque de empregos formais no Brasil e grandes regiões (2002-2010).....	183
QUADRO 2 -	Ideb: Resultados e metas dos anos iniciais do Ensino Fundamental.....	193
QUADRO 3 -	Ideb: Resultados e metas dos anos finais do Ensino Fundamental.....	193
QUADRO 4 -	Ideb: Resultados e metas dos anos finais do Ensino Médio.....	194
QUADRO 5 -	Distribuição regional dos empreendimentos PMCMV (renda 0-3 SM).....	230
QUADRO 6 -	Distribuição regional dos grupamentos de empreendimentos do PMCMV para a faixa de 0 a 3 salários mínimos.....	232

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	Programas de inserção social com caráter público-assistencial.....	146
TABELA 2 -	Programas de inserção social que se realizam no mercado.....	147
TABELA 3 -	Comparativo dos fundamentos entre políticas de integração e programas de inserção social.....	244

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
BENITA	Companhia de Beneficiamento de Itabirito S.A.
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPS	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEF	Caixa Econômica Federal
CEME	Central de Medicamentos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTI	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria
COFANI	Companhia de Ferro e Aço Vitória
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

COHAB	Companhia de Habitação
COSIPA	Companhia Siderúrgica Paulista
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CS	Convergência Socialista
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CSLL	Contribuição sobre Lucro Líquido
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DOCENAVE	Companhia de Navegação
DR	Democracia Radical
DS	Democracia Socialista
ELETOBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A
EMBRAESP	Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio
EMBRASILME	Empresa Brasileira de Filmes S.A.
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRAPII	Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo S.A
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ENPT	Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FGH	Fundo Garantidor de Habitação
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIC	Formação Inicial e Continuada
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNDEB	Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização do Magistério
IAPS	Institutos de Aposentadorias
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituição de Ensino Superior
IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IMBEL	Indústria de Material Bélico do Brasil
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INOCOOPs	Instituto Nacional de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada

IPI	Imposto sobre Produtos Industriais
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
ISS	Imposto sobre serviço de qualquer natureza
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MEP	Movimento de Emancipação do Proletariado
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MTM	Movimento por uma Tendência Marxista
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PACTI	Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional
PBF	Programa Bolsa Família
PBV	Programa Bolsa Verde
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDP	Projeto Democrático e Popular
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PFPB	Programa Farmácia Popular do Brasil
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Política Nacional de Assistência Estudantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLOP	Organização Revolucionária Marxista Política-Operária
PORTOBRAS	Empresa dos Portos do Brasil S.A
PPB	Projeto para o Brasil
PRC	Partido Revolucionário Comunista
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão do Jovem
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PT	Partido dos Trabalhadores
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e

	Expansão das Universidades Federais
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SIDERBRAS	Siderúrgica Brasileira S.A.
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TELEBRAS	Telecomunicações Brasileiras S.A.
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
USIMINAS	Usina Siderúrgica de Minas Gerais
VT	Vertente Socialista

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	27
1	A FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E AS EXPERIÊNCIAS DESENVOLVIMENTISTAS.....	37
1.1	DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E COMBINADO E NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO.....	38
1.2	O SURGIMENTO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES..	60
1.3	EM TEMPO DE CRISES.....	75
1.4	A VIRADA PROGRAMÁTICA NO PARTIDO DOS TRABALHADORES.....	89
1.5	DO SALDO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA AO NEOLIBERALISMO: O PROBLEMA DO LEGADO HISTÓRICO.....	107
2	O LUGAR DO SOCIAL NO PROJETO NEODESENVOLVIMENTISTA.....	131
2.1	NOVAS MEDIDAS E NOVAS RESPOSTAS PARA A DESIGUALDADE SOCIAL.....	133
2.2	A PREOCUPAÇÃO COM A EQUIDADE E O DESENVOLVIMENTO NA AGENDA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS.....	154
2.3	EQUIDADE E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA.....	163
2.4	A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E A CRISE DA POLÍTICA EDUCACIONAL.....	186
2.5	PROMOVER EQUIDADE SOCIAL COM EFICIÊNCIA DE MERCADO: QUAIS OS TERMOS DESTA EQUAÇÃO?.....	208
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	235
	REFERÊNCIAS.....	249

INTRODUÇÃO

O problema desta pesquisa surgiu em sala de aula, quando uma professora de um curso de pós-graduação *lato sensu* em Políticas Públicas anunciou a morte do neoliberalismo. Negar o neoliberalismo na contemporaneidade parecia o mesmo que afirmar que “o pior já passou” e que se vive atualmente uma fase na qual o social teve reconhecido novamente seu lugar.

Entretanto, a observação simples das inflexões sofridas pelas Políticas Sociais não parece apontar qualquer indício de veracidade nesta afirmação. A seletividade e a aplicação dos conceitos de pobreza, vulnerabilidade e risco social têm se alastrado mesmo nas Políticas Sociais de cunho universal. A focalização no interior dessas políticas, que é uma diretriz do neoliberalismo, continua vigorando.

Na literatura que versa sobre o fenômeno da focalização é possível encontrar três formas de abordagem do assunto: a) a primeira se caracteriza por realizar um debate setorializado, relegando a dimensão da focalização a cada política social ou programa específico, como é típico da abordagem sobre o Programa Bolsa Família – PBF, por exemplo; b) a segunda aponta o fenômeno da focalização como priorização da atenção básica nas políticas universais; c) a terceira estabelece a conexão entre o crescimento da política de assistência social de um lado e a mercantilização das políticas de saúde e de previdência (que compõem a seguridade social brasileira) do outro, o que se convencionou chamar de assistencialização das Políticas Sociais.

No que se refere à primeira abordagem, cabe ressaltar que o Programa Bolsa Família, como “programa focalizado de transferência de renda”, foi e tem sido alvo privilegiado de inúmeras pesquisas, devido a sua abrangência nacional, o volume dos recursos aportados, o impacto nos indicadores que aferem melhoria nas condições de vida da população empobrecida e a sua relevância do ponto de vista ideológico. Além dos estudos voltados ao PBF, é bastante relevante notar que existem inúmeras pesquisas no âmbito da Política de Educação, uma política de vocação universal, indicando o surgimento de programas de caráter focalizado.

Mas foram as duas últimas abordagens (que tratam a focalização sob a perspectiva da prioridade na atenção básica e que demonstram o fenômeno da assistencialização das Políticas Sociais) as mais abrangentes. Essas abordagens buscam identificar as relações

estabelecidas entre as Políticas Sociais, demonstrando que o investimento público deve ser analisado de acordo com as prioridades traçadas em seu conjunto. Isso indica que o simples aumento dos gastos estatais não pode caracterizar automaticamente um caráter progressista do atual governo.

Por exemplo, houve na última década um aumento no número de segurados e dos gastos orçamentários com a previdência social. Entretanto, ao considerar a reforma previdenciária, é possível afirmar que o estabelecimento de um sistema previdenciário básico, que só pode ser complementado com o artifício do mercado, é uma forma bastante sutil de focalização nos segmentos de baixo poder aquisitivo.

O mesmo mecanismo também pode ser encontrado no âmbito das políticas de Educação e Saúde. Apesar de possuírem legalmente uma cobertura universal, essas políticas são bastante limitadas no que se refere ao atendimento efetivo da população nas áreas de maior especialidade e complexidade, tornando-as focalizadas na atenção básica e primária.

A focalização não restringe o acesso aos sistemas públicos e gratuitos exclusivamente aos pobres. Esses sistemas são públicos e para todos. O que define a escolha dos indivíduos entre os sistemas públicos e privados é a competição que se estabelece entre eles (MAURIEL, 2010), sua abrangência, qualidade, a agilidade nos serviços prestados, entre outros aspectos que os caracterizam. É desse modo que a prioridade na atenção primária se manifesta como uma focalização sutil em meio à universalidade.

Sob esta percepção é que o tema da assistencialização das Políticas Sociais veio à tona no debate acadêmico e político contemporâneo. O padrão de proteção instituído na seguridade social tem vigorado sob a seguinte lógica: um padrão previdenciário básico que só pode ser ampliado mediante o acesso ao mercado de previdência complementar, um sistema de saúde básico de atenção primária e com pouca utilização de tecnologias em diagnóstico e terapia¹ que pode ser complementado com os planos de saúde, ampliação do campo da assistência social para o contingente populacional abatido pela pobreza e pela miséria (MOTA, 2009), que não consegue acesso a suas

¹ Sobre uma aproximação com o debate sobre as inflexões focalistas na atenção primária dos cuidados em saúde ver VIANA; ELIAS; IBÁÑES (2005).

necessidades mediante o mercado e que, em grande parte, mal acessa os serviços públicos.

O debate da assistencialização das Políticas Sociais apresentou, deste modo, uma pista muito importante da inflexão dessas políticas na atualidade, indicando dois grandes impulsos pelos quais ela se caracteriza: por um lado assistencialização e por outro mercantilização das Políticas Sociais. O limite deste debate, entretanto, apresenta-se pelo aprisionamento do sistema de proteção social à concepção de seguridade social.

Muitos dos textos encontrados sobre as questões contemporâneas que abatem o Sistema de Proteção Social brasileiro abordam o tema a partir de uma concepção que o restringe aos limites da Seguridade Social, configurada pelo tripé previdência-saúde-assistência social².

É importante considerar que a insistência em compreender os processos que afetam a Seguridade Social está relacionada à preocupação com o afastamento gradativo da relação entre Políticas Sociais e trabalho. Uma preocupação que, é importante reconhecer, não merece ser desprezada. Entretanto, a circunscrição do Sistema de Proteção Social a apenas três políticas pode limitar o olhar do pesquisador aos processos que vêm sendo redesenhados, incluindo os que têm contribuído para desvincular proteção social e trabalho assalariado.

² É importante lembrar que no ano 2000, durante o XXIX Encontro Nacional CFESS-CRESS, foi produzido documento denominado Carta de Maceió, onde a categoria dos assistentes sociais firmou defesa da seguridade social, dos direitos sociais conquistados e contra a perspectiva da focalização e restrição dos direitos. Na mesma carta ainda, a categoria profissional assumiu a defesa de uma concepção de seguridade social mais ampla, capaz de incorporar outras políticas sociais, “constituindo um verdadeiro padrão de proteção social no Brasil” (CFESS-CRESS, 2000, não paginado). Mas não é esse conceito ampliado de seguridade que tem vigorado na literatura. Por isso, ao realizar a simbiose entre sistema de proteção e seguridade social, ou seja, ao falar de sistema de proteção como sinônimo de seguridade, a literatura está restringindo o sistema de proteção social às políticas previdenciária, de saúde e de assistência social. Embora estas sejam políticas fundamentais para os trabalhadores, os direitos básicos à educação são desconsiderados das análises realizadas, como se não fizessem parte constitutiva do modo de produção e reprodução da vida social.

As proporções que o fenômeno da focalização tem tomado merecem um debate que proporcione o alcance de sua dimensão geral. O fenômeno da focalização não se restringe apenas aos programas de transferência de renda, nem à prioridade do atendimento primário, nem ao âmbito da seguridade social. A focalização, voltada ao atendimento das demandas sociais, chega a extravasar o campo das Políticas Sociais e se instala até mesmo em Políticas Públicas na área de infraestrutura.

Desde o governo Lula até o governo Dilma, é possível observar uma intensa proliferação de programas cuja finalidade social está voltada aos setores mais empobrecidos da população, dentre os quais podem ser citados: o Programa Bolsa Família; o Programa Bolsa Verde; o Programa de Fomento às atividades produtivas rurais; o Programa Tarifa Social da Luz; os Programas Aqui tem Farmácia Popular e Saúde não tem preço; o Programa Luz para Todos; o Programa Água Para Todos; o Programa Minha Casa Minha Vida; o Programa Minha Casa Melhor; o Programa Brasil Carinhoso; o Programa Mais Educação; o PROJOVEM; o Programa Mulheres Mil; o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC); o Programa Universidade para Todos (PROUNI); a instituição da reserva de cotas em 50% pela Lei 12.711/2012; e a Política de Assistência Estudantil, por exemplo.

O que chama atenção, entretanto, é que, mesmo frente a um intenso processo de focalização no âmbito das Políticas Públicas, o discurso do fim do neoliberalismo tem se tornado cada vez mais ressonante no meio acadêmico. Prova inequívoca disso é que neste ano, 2013, foi lançado o livro *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais*.

O discurso do fim do neoliberalismo se baseia na ideia de que estamos frente a um novo projeto para o Brasil, em que o Estado assume novamente uma função interventora, resgatando seu papel na condução do processo de desenvolvimento. Ou seja, a ideia de um governo pós-neoliberal está associado ao debate do neodesenvolvimentismo, o projeto político defendido e implementado nos últimos dez anos no país.

De acordo com essa forma de pensamento, o governo seria pós-neoliberal porque o Estado assumiu uma postura intervencionista. O intervencionismo, entretanto, tornou-se de outra natureza, e por isso não é mais nacional-desenvolvimentista, mas neodesenvolvimentista. O novo desenvolvimentismo apresenta-se como uma perspectiva ideológica que critica a tônica da primeira onda nacional-

desenvolvimentista (1930-1980), na qual se sugeria fazer “o bolo crescer para depois reparti-lo”. A promessa do atual projeto, o neodesenvolvimentismo, é fazer o “bolo crescer” distribuindo as riquezas. O eixo social do governo seria deste modo um elemento imprescindível para o desenvolvimento econômico.

É importante notar que o forte sentido atribuído ao eixo social na atualidade guarda uma enorme diferença com as intervenções estatais do período nacional-desenvolvimentista. No nacional-desenvolvimentismo, o eixo social era tratado pela implementação de políticas de integração e estava submetido a um período de expansão do capital. Já no momento atual, o eixo social se manifesta pela implementação de um conjunto de programas de inserção, ou seja, por respostas localizadas e focalizadas à questão social, que são gestadas no período de globalização financeira.

As políticas de integração são concebidas a partir de tendências universais e estão fortemente associadas ao mundo do trabalho, em especial à condição de assalariado. Já os programas de inserção social são formas de regular um modo precário de vida e de atuar sobre aqueles que sofrem um “déficit de integração” (MAURIEL, 2011, p. 227).

Eleito em meio às expectativas da esquerda e ao assombro e medo da direita, no primeiro mandato de governo, Luis Inacio Lula da Silva constituiu uma plataforma que foi genialmente sintetizada sob o slogan “Brasil, um país de todos”. Ao chegar ao governo federal, o PT se deparou com uma realidade marcada pelo domínio do capital financeiro, pela estagnação econômica, pelo desemprego e pela pobreza. Nesse contexto, manteve as políticas macroeconômicas neoliberais do seu antecessor, bem como o curso das contrarreformas do Estado. Entretanto, anunciou e manteve um forte compromisso com o eixo social.

Já nos primeiros anos de governo, começou a criar e implementar programas de inserção social, como o Programa Bolsa Família, o PROUNI, o Programa Farmácia Popular, dentre outros. Mesmo após a mudança de representação, o governo manteve em curso as diretrizes do mesmo projeto de desenvolvimento, que passou a ser conduzido por Dilma Rousseff. Logo após assumir a presidência, Dilma lançou o Plano Brasil Sem Miséria, buscando articular definitivamente todos os programas de inserção social para produzir resultados efetivos no enfrentamento à pobreza e para manutenção das taxas de crescimento da economia.

A hipótese que norteia este trabalho é de que a implementação dos programas de inserção social (programas sociais focalizados) se configura como materialização ideológica do atual projeto neodesenvolvimentista, ou seja, como base concreta em que os interesses de classe passam a ser conciliados. A incorporação de parcelas da população a um delimitado acesso a renda, bens e serviços se torna, de um lado, na estratégia transformista de assimilação de representantes dos trabalhadores ao modelo neoliberal. De outro, cumpriria a função de manter as taxas de acumulação do capital, permitindo uma aliança, ou ao menos uma tolerância, entre as elites do país e o governo.

Tendo em vista a hipótese acima, o objetivo foi o de analisar as determinações do processo de disseminação dos programas federais de inserção social, a partir da era Lula (2003-2013), e sua capacidade de produzir consensos em torno do projeto de desenvolvimento em vigor.

O trabalho está estruturado em duas grandes seções. O capítulo 1 apresenta o cenário histórico, econômico, político e ideológico em que surge a proposta neodesenvolvimentista. E o capítulo 2 identifica o lugar do social no projeto neodesenvolvimentista, apresentando as principais características dos programas de inserção social e como eles contribuem para a formação de consensos.

Antes de apresentar o conteúdo dos capítulos 1 e 2, parece importante fazer alguns esclarecimentos metodológicos quanto ao recorte realizado para identificar a amostra dos programas pesquisados.

Em primeiro lugar, é importante dizer que, para identificar os programas de inserção social federais, foram selecionados aqueles criados a partir de 2003, que se caracterizam pelo recorte focalizado e que se destinam ou atingem especialmente a população pobre, vulnerável ou em risco social.

O conceito de pobreza pode ser identificado por meio do estabelecimento de um corte de renda³; os conceitos de vulnerabilidade e risco relacionam-se a ausência ou fragilidade de vínculos com o trabalho, com o circuito de relações primárias (família e comunidade), com o enfretamento de opressões e de violências. O recorte dos

³ Embora a linha da pobreza estabelecida pelo Banco Mundial seja de 1 dólar por dia, percebe-se que os programas para a população empobrecida do governo federal têm admitido, de acordo com sua finalidade e natureza, critérios de renda diferenciados. De qualquer modo, percebe-se que o corte de renda está relacionado a um público que apresenta um *déficit de integração*.

programas, portanto, deveria buscar na descrição do chamado público-alvo a ser atendido a identificação dos termos “pobreza”, “vulnerabilidade” ou “risco”, ou ainda, a descrição daquilo que poderia ser classificado como pobreza, vulnerabilidade ou risco social.

Cabe destacar que os programas selecionados não precisariam ter sido concebidos no interior de uma Política Social, mas deveriam necessariamente ter uma finalidade social. Em alguns casos, identificou-se programas que estão localizados em políticas de infraestrutura, como os Programas Luz para Todos e Água para Todos.

Não foram considerados para este estudo, entretanto, os programas que estão conectados diretamente à esfera produtivo-comercial, como, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que tem por finalidade a aquisição de produtos gerados no âmbito da agricultura familiar, ou o PRONAF, que é um programa de crédito para essa modalidade agrícola.

Também cabe notar que alguns programas, como a Carta Social e o Telefone Social, que tornam nulas ou menores as tarifas para concessão dos serviços à população de famílias com baixa renda, foram identificados posteriormente, no curso da pesquisa. Por motivo dos prazos a serem cumpridos, eles não foram incorporados.

No que se refere ao tratamento metodológico da amostra, foram selecionadas as principais legislações que versam sobre as regras de funcionamento de cada programa, sublinhando-se para quem é destinado, o que cada um oferece aos usuários e como é operacionalizado. Concomitantemente, a pesquisa bibliográfica tornou possível a análise destes programas no contexto do projeto neodesenvolvimentista e de sua relação com o mundo do trabalho.

Em segundo lugar, destaco que esta é uma pesquisa bibliográfica e documental. E que, pela abrangência do tema, bem como pela diversidade de programas pesquisados, os resultados obtidos estão fundamentados nas produções realizadas em cada área ou Política Pública. Isso significa que o recorte do objeto possibilitou uma visão abrangente do processo em curso, mas nem todos os programas puderam ser explorados com a mesma profundidade como pretendido. Contudo, mesmo frente a estes limites, a pesquisa se mostrou relevante.

O pressuposto metodológico que norteia este trabalho é de que a genericidade se torna abstrata sem a especificidade, do mesmo modo como a especificidade se torna um fragmento estéril se não estiver vinculada à categoria totalidade. É entre uma abordagem e outra que as

análises das Políticas Públicas acabam prisioneiras de modelos e conceitos pré-concebidos ou importados. Mais do que nunca, no atual cenário, onde o social é eleito como motor do crescimento econômico, a análise das Políticas Públicas requer que sua apreensão se estabeleça pela crítica da economia política. Mas tal crítica tem que ser realizada mediante a “análise concreta das situações concretas”, o que torna indispensável a utilização de um arcabouço teórico-metodológico que seja capaz de desvendar os fundamentos das inflexões das Políticas Públicas no contexto das particularidades da formação histórico-social latino-americana. Essa perspectiva foi perseguida para a realização deste trabalho.

Neste quesito o (a) leitor (a) poderá questionar-se a respeito da utilização do termo “de inserção” empregado por Robert Castel. Ora, a incorporação da expressão não reflete a incorporação por completo de sua perspectiva teórico-metodológica, mas a absorção de um problema teórico significativo: nos últimos anos, a crise que abateu o mundo do trabalho – que produziu a diminuição do emprego formal, a precarização e a instabilidade do trabalho – incidiu sobre a configuração das Políticas Sociais. Tais políticas passam a ser direcionadas, focalizadas para aqueles que são atingidos pelas alterações processadas no mundo do trabalho. Ao mesmo tempo, elas se mostram incapazes de alterar o contexto de precariedade, expressando-se apenas como um modo de regulação do atual estado de coisas.

A utilização do termo “de inserção” não se constitui, portanto, como uma mistura despreocupada de posturas teórico-metodológicas diversas. É a tentativa de demonstrar um problema revelador de um fenômeno que tem se manifestado globalmente. Como aponta Castel (1998) as Políticas de Inserção existem há mais de vinte anos na Europa. Em publicação recente, Mota, Amaral e Peruzzo (2012, p. 50-51) demonstram, também, que no final de década de 1980 e especialmente no início das décadas de 1990 e 2000 começa a ganhar impulso a criação dos programas de transferência de renda na América Latina. No período indicado pelas autoras, esses programas foram implantados em 18 países do continente. Deste modo, a presente pesquisa empresta o termo “de inserção”, como forma de evidenciar o crescimento dos programas sociais focalizados no contexto das alterações que vêm se processando no mundo do trabalho.

Após realizar tais considerações, parece pertinente apresentar finalmente o conteúdo deste trabalho. No capítulo 1, denominado A

formação social brasileira e as experiências desenvolvimentistas, o (a) leitor (a) irá compreender os motivos que levaram o Partido Comunista do Brasil, o sujeito coletivo socialista de maior relevância no período, a apoiar o nacional-desenvolvimentismo e por que suas expectativas se tornaram frustradas. As importações das leituras marxistas realizadas no contexto europeu contribuíram para que a forma assumida pelo capitalismo no Brasil não pudesse ser compreendida a partir de suas particularidades históricas. O PT nasceu da negação dessas formas limitadas em que se realizavam as formulações sobre o Brasil. Nasceu ainda da necessidade de criar um partido de classe independente, que não realizasse alianças com a burguesia, e que tivesse em sua plataforma a ética na política. Mas, ao percorrer a trilha do movimento histórico entre a negação e a reformulação do projeto desenvolvimentista pelo PT, o (a) leitor (a) irá perceber que a adesão do partido a essa ideia, atualmente defendida pelo governo, só foi possível quando o princípio da independência de classe foi abandonado. Este percurso permitirá, ainda, a apropriação dos fundamentos que assemelham e diferenciam o projeto neodesenvolvimentista tanto do nacional-desenvolvimentismo quanto do neoliberalismo.

Já no capítulo 2, **O lugar do social no projeto neodesenvolvimentista**, são apresentados os fundamentos e as principais características dos programas de inserção social e como eles contribuem para a formação de consensos em torno do projeto em vigor.

Essa seção demonstra que os programas de inserção social se conformam como novas respostas a uma nova forma de compreender as desigualdades sociais. O PT abandonou a visão que associa essas últimas à exploração dos trabalhadores e passou a compreendê-las exclusivamente como desigualdades de renda e de acesso a bens e serviços.

O enfrentamento à pobreza, por sua vez, está relacionado às preocupações com uma sociedade mais equânime. Mas, como se verá, a defesa da equidade como um princípio a ser perseguido não é uma preocupação exclusiva do PT; ela faz parte da agenda de organismos internacionais como o Banco Mundial e a Comissão Econômica e Social para a América Latina (CEPAL), por exemplo.

A equidade é o princípio que passou a orientar a utilização dos recursos públicos para as pessoas, grupos e regiões mais pobres do país. O acesso a renda, bens e serviços para as regiões rurais, por exemplo, é uma marca diferencial do neodesenvolvimentismo, se comparado aos

períodos que o antecederam. Pela primeira vez, essas regiões passaram a ser alvo privilegiado da intervenção pública, fornecendo alguma proteção para pessoas que sobrevivem sem acesso a condições dignas de vida: sem renda, sem acesso a energia elétrica, sem acesso a água, etc.

Mas como se verá também, a implementação dos programas de inserção social não contribui para obstacularizar a reestruturação produtiva e os modos de superexploração do trabalho. Além disso, os programas de inserção social contribuem para tornar os custos da força de trabalho mais baixos; para promover o mercado de consumo de massas e para garantir uma demanda estável para determinados bens e serviços, tornando-os acessíveis a populações de baixo poder aquisitivo.

O enfrentamento às desigualdades de renda e de acesso a bens e serviços, portanto, não ataca as desigualdades associadas à exploração do trabalho e a forma de desenvolvimento desigual e combinado que marca a constituição histórico-social brasileira.

A expectativa é que esta pesquisa possa contribuir para a desconstrução deste “canto da sereia” em que se constitui o eixo social do projeto neodesenvolvimentista. O abandono da perspectiva revolucionária e, até mesmo, reformista, tem tornado o governo do PT um bom gestor da miséria, sob os limites restritos estabelecidos pelo capital.

1 A FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E AS EXPERIÊNCIAS DESENVOLVIMENTISTAS

Esta seção tem como objetivo apresentar elementos da constituição social, política e cultural brasileira e as possibilidades de desenvolvimento econômico que aqui se forjaram, marcadas pela combinação constante entre a manutenção dos setores arcaicos da economia e o investimento à modernização. É ainda um desenvolvimento que teve que conviver perenemente com a dependência econômica externa.

Entre 1930 a 1980 o Brasil viveu sua primeira experiência desenvolvimentista, o nacional-desenvolvimentismo. Durante os anos de 1990, experimentou os estragos da onda neoliberal. E, na década de 2000, voltou a contar com um estado intervencionista, agora denominado neodesenvolvimentista.

Tendo em vista que o prefixo “neo” significa novo, estaríamos, portanto, sob um novo modelo de Estado intervencionista. Um Estado que se assimila a e se diferencia de sua matriz original, o nacional-desenvolvimentismo.

Acontece, entretanto, que o PT, atual proponente do projeto neodesenvolvimentista, surgiu da crítica ao pacto com as elites que predominou no período nacional-desenvolvimentista, bem como da crítica aos resultados desse modelo, por concentrar riquezas e produzir extremas desigualdades sociais.

Neste sentido, seria incoerente pensar que esse mesmo ator coletivo (PT) venha propor uma nova forma para o modelo que criticava. A resposta a esta suposta incoerência, entretanto, parece estar situada na história. O objetivo desta seção é, deste modo, apresentar o cenário histórico, econômico, político e ideológico em que surge a proposta neodesenvolvimentista.

Para realizar esta tarefa foi necessário desenvolver seis subcapítulos: 1.1 **Desenvolvimento desigual e combinado e nacional-desenvolvimentismo**; 1.2 **O surgimento do Partido dos Trabalhadores**; 1.3 **Em tempo de crises**; 1.4 **A virada programática no Partido dos Trabalhadores**; 1.5 **Do saldo nacional-desenvolvimentista ao neoliberalismo: o problema do legado histórico**; 1.6 **A chegada do PT ao governo federal, novas promessas: neodesenvolvimentismo e pós-neoliberalismo**.

Neste percurso, o (a) leitor (a) irá conhecer as promessas do

nacional-desenvolvimentismo e suas repercussões sobre as particularidades da formação social brasileira. Além disso, irá acompanhar o processo de nascimento do PT, os princípios e o projeto de sociedade que reivindicava e como eles se contrapunham ao nacional-desenvolvimentismo. Ao final do curso de 10 anos de existência, entretanto, os princípios da autonomia de classe reivindicados pelo PT passam a ser lentamente flexibilizados. Este processo de inflexão sobre os princípios e sobre as bases programáticas do partido estava relacionado às principais mudanças que abateram o mundo com a globalização. Essas mudanças tiveram impacto sobre as teorias e ideologias que viam na história um processo evolutivo progressivo e que creditavam aos trabalhadores a função histórica de transformar a realidade. Ao final, tendo optado por priorizar o processo eleitoral ao invés de crítico, o PT tornou-se defensor do desenvolvimentismo. Mas forjou para si uma nova proposta de desenvolvimento, cuja promessa é promover crescimento econômico, forjar um mercado de consumo de massas e promover a redistribuição de renda.

Trata-se de um projeto que se define pelas suas semelhanças e diferenças não apenas com o período nacional-desenvolvimentista, mas também com o neoliberalismo. Ele altera as condições de vida de uma imensa parcela da população e foi capaz de absorver para si uma grande parte da intelectualidade e dos movimentos organizados.

1.1 DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E COMBINADO E O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

A história da constituição social, política e cultural brasileira está vinculada diretamente às possibilidades de desenvolvimento econômico que se realizaram pela relação estabelecida entre o Brasil e a Metrópole colonial, e, posteriormente, entre o Brasil e as nações imperialistas. Essas relações determinaram, por sua vez, as condições em que as conexões econômicas internas se processaram.

A história do Brasil traz a marca de um capitalismo que, comparativamente às nações desenvolvidas, chegou sempre atrasado a cada nova etapa, de modo que esteve continuamente em condições desfavoráveis para impulsionar o desenvolvimento econômico e social. Aqui, a realização da acumulação capitalista esteve, desde o início, marcada pelas articulações estabelecidas com os países desenvolvidos e

com o capital internacional. Esta forma de inserção do país na economia mundial ficou conhecida como subdesenvolvimento.

Como assinalam Castelo e Prado (2012, p. 7) “desde a Era Vargas até a década de 1980, a corrente desenvolvimentista obteve hegemonia ideológica dentro do pensamento econômico brasileiro”. O pensamento desenvolvimentista, expresso de forma mais significativa pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), procurava compreender o subdesenvolvimento latino-americano como resultado de uma formação econômica assimétrica entre as nações periféricas e centrais, desde a expansão marítima comercial europeia. Essa corrente preconiza a necessidade de industrialização dos países subdesenvolvidos. De acordo com seus pressupostos, somente ela seria capaz de promover a superação da pobreza e da subordinação econômica externa. A formação das assimetrias ou desigualdades entre as nações seriam, de acordo com a avaliação da CEPAL, sistêmicas, e não poderiam, portanto, ser contornadas senão por um ente externo ao mercado. É deste modo que o Estado nacional passa a ser apontado como o agente social da transformação.

Durante a vigência do ideário desenvolvimentista, até o início de ditadura militar, em 1964, grupos progressistas e revolucionários chegaram a apoiar o processo em curso por acreditarem na necessidade de desenvolvimento do capital para a realização das tarefas democrático-burguesas no Brasil. O Partido Comunista Brasileiro – PCB foi nesse período uma organização de esquerda que congregou artistas e militantes no apoio ao projeto desenvolvimentista.

O PCB fazia poucas distinções entre a realidade europeia e a dos países periféricos, que eram classificados como semifeudais ou semicoloniais, ignorando-se as particularidades de sua formação histórico-social. Seguindo os modelos clássicos de desenvolvimento capitalista, o PCB acreditava que era necessário formar uma frente ampla com a burguesia nacional, o campesinato e a pequena burguesia para promover o desenvolvimento na região, ou, em outros termos, a revolução democrático-burguesa brasileira⁴.

⁴ As reflexões de Prestes (2010) indicam a necessidade de considerar também o conjunto das forças em movimento no interior do PCB para compreender as formas como se expressaram suas interpretações sobre o Brasil e portanto dos desafios colocados ao partido. Mas a própria autora (2012, p. 20-23) indica que a proposta nacional-libertadora do PCB não negava o nacional-

Nos modelos clássicos do desenvolvimento capitalista, vigentes na Inglaterra e na França, as estruturas arcaicas ligadas ao feudalismo tiveram que ser eliminadas para que enfim o capitalismo surgisse. Ao transpor esse modelo aos países periféricos, a ideia que prevaleceu nas interpretações da época sobre os rumos do país era de que a dependência e o subdesenvolvimento eram estágios passageiros (FERNANDES, 2006), que iriam desaparecer com a autonomização progressiva do desenvolvimento capitalista mediante a industrialização.

O problema, como indica Iasi (2006), é que o século XX teve que enfrentar o fato de que as situações revolucionárias, como as da União Soviética e de Cuba, haviam se realizado na periferia do sistema. Eram formações sociais que sequer haviam desenvolvido suas forças produtivas e enfrentavam as dificuldades de terem sua existência subordinada ao imperialismo. Esse cenário é que acabou impulsionando o desenvolvimento da teoria das etapas. Os trabalhadores deveriam nestas condições se aliar à burguesia contra o imperialismo e às elites agrárias para criar as condições de uma futura revolução socialista. A luta nos países coloniais e neocoloniais ocorreria, deste modo, em uma primeira etapa democrático-burguesa e em uma segunda proletária e socialista. Assim, a revolução socialista era adiada porque não havia condições materiais e históricas para sua realização.

Os elementos centrais da “etapa democrática” portanto seriam: o não desenvolvimento das forças produtivas materiais tipicamente capitalistas levando a formação de uma estrutura de classes hibridamente composta ligada às antigas relações (agrárias, semifeudais, pré-capitalistas, etc.) e já classes da ordem burguesa associadas ao desenvolvimento inicial de um capitalismo tardio e subordinado; conseqüentemente um Estado que não completou a passagem para um moderno Estado burguês, nem mesmo se unificou em uma formação nacional, mantendo, via de regra, uma forma

desenvolvimentismo como etapa necessária para alcançar o socialismo. E que aquela proposta incorporava a necessidade de uma aliança entre o proletariado e a burguesia industrial para vencer o atraso do país e a subordinação ao imperialismo.

autoritária, personalista, patrimonialista, etc.; um poder político que não expressa uma hegemonia burguesa, mas que se funda no domínio de velhas elites tradicionais; e, por fim, um desenvolvimento distorcido ou bloqueado pela dominação imperialista. Em síntese, os entraves seriam o imperialismo, o latifúndio e o grande capital monopolista; e as tarefas, via de regra, seriam uma independência nacional, uma reforma agrária, a democratização do Estado e o desenvolvimento pleno da economia capitalista (IASI, 2006, p. 438).

Konder (2003) indica que o modo como as ideias socialistas chegaram ao Brasil está relacionado à forma como foram apreendidas. Para o autor, no Brasil, elas chegaram importadas, sem nenhuma associação direta com a realidade nacional, diferentemente do que ocorreu contexto europeu. Enquanto na Europa os socialistas assistiam com “os próprios olhos” o agravamento das situações geradas pela industrialização, no Brasil essa causa começava a ser incorporada quando ainda se vivia uma economia fundada no escravismo, com poucas indústrias efetivamente instaladas no país, com uma economia predominantemente agrária e voltada para a extração de matérias-primas. Por esse motivo, vingaram ideias que preconizavam que o Brasil só poderia assumir uma perspectiva socialista caso contasse com um proletariado significativo e, portanto, com uma crescente industrialização. Os ideários republicanos se colocavam como possibilidade de alcance do desenvolvimento capitalista e, posteriormente, do socialismo.

O surgimento do PCB, o primeiro importante partido comunista no Brasil, está relacionado à tentativa de equacionamento das informações que chegavam ao Brasil sobre os resultados alcançados com a Revolução Russa. A história do PCB demonstra como a abstração das teorias marxistas e leninistas afetaram as interpretações sobre as possibilidades de instauração da sociedade socialista nos países periféricos.

Até 1917, as ideias socialistas haviam se difundido com maior intensidade no país por meio dos grupos anarquistas, com especial

destaque para o grupo dos anarcossindicalistas⁵. Várias tentativas de fundação de partidos operários já tinham sido frustradas. Mas foi quando as notícias das vitórias socialistas na União Soviética começaram a chegar ao Brasil que diversos militantes passaram a estudar e se converter lentamente ao leninismo. Em 1922, 73 militantes vinculados ao leninismo resolveram fundar um novo partido, o Partido Comunista.

Dois pensadores que exploraram a categoria do desenvolvimento desigual e combinado, e cujas abordagens interessam aos objetivos deste trabalho, foram Ruy Mauro Marini (2000) e Francisco de Oliveira (2011). Enquanto Marini explora com maior intensidade a dimensão internacional do fenômeno, Oliveira se dedica aos desdobramentos da articulação econômica interna entre os setores dominantes do eixo urbano-rural. Ambos, entretanto, um explorando mais detidamente a dimensão internacional e outro a dimensão nacional da divisão social do trabalho, demonstram como o desenvolvimento desigual e combinado se realiza mediante a superexploração do trabalho⁶.

⁵ As primeiras ideias socialistas chegaram no início do século XIX, mas só em 1888, com a abolição da escravatura, e em 1889, com a proclamação da República, iniciou-se um tímido surto de industrialização e começaram a aparecer manifestações de grupos de trabalhadores. Foi nesse período que apareceram dois grupos de socialistas: um associado à perspectiva social-democrata e o outro vinculado ao socialismo libertário. Os sociais-democratas se organizavam sob os fundamentos da II Internacional e se inspiravam nas posições de Marx; o socialismo libertário se inspirava nos socialistas utópicos como Bakunin, Kropotkin e Malatesta. Os sociais-democratas se envolviam em intensa atividade de divulgação dos seus ideais em jornais, na venda de materiais propagandísticos e na fundação de organizações. O grupo dos socialistas libertários, entretanto, era maior e se dividia entre os anarquistas “puros” e “impuros”. Os anarquistas “puros” recusavam a política partidária e desconfiavam da política sindical, concentrando suas ações na divulgação do seu ideário e na denominada “ação direta”, com realização de atos de repercussão pública que alertavam as instituições burguesas sobre a gravidade dos problemas sociais. Os anarquistas “impuros”, ou anarcossindicalistas, inseriam-se nas bases sindicais e foram capazes de participar ativamente das lutas a que estiveram ligados. Em 1917, durante o período de recessão que se estabeleceu em consequência da I Guerra Mundial, iniciou-se um processo intenso de lutas. Entre 1917 e 1920 houve mais de duzentas greves em São Paulo e Rio de Janeiro (cf. KONDER, 2003).

⁶ Embora a expressão “superexploração” seja de Marini, a obra de Oliveira

Marini (2012) afirma que a história do subdesenvolvimento só pode ser compreendida no marco do sistema capitalista mundial. Para o autor, o desenvolvimento das forças produtivas dos países do norte só foi possível, desde o início, pela existência dos países periféricos como fornecedores de produtos primários. Essa divisão internacional desigual é que permitiu portanto o desenvolvimento de uma base tecnológica nos países centrais. Por seu turno, os países latino-americanos tornam-se dependentes dos bens manufaturados, ou da importação de tecnologias que possibilitem a produção interna.

Para o referido autor (MARINI, 2000), é no período de surgimento da grande indústria que se estabelece solidamente a divisão internacional do trabalho. A conformação da própria revolução industrial, cujo modelo clássico se destaca na Inglaterra, aconteceu graças ao descobrimento do ouro brasileiro, pois somente um enorme acúmulo de riquezas poderia financiar a atividade industrial. Deste modo, a atividade primário-extrativista realizada no país foi de fundamental importância para financiar as bases industriais dos países europeus e começava a diferenciar o papel a ser exercido por cada um dos continentes.

Além disso, o desenvolvimento industrial requeria uma grande disponibilidade de produtos agrícolas, que permitiria a dedicação e especialização daquelas nações na produção de mercadorias manufaturadas. Os produtos agrícolas eram encontrados amplamente na América Latina, e seus países acabavam por se constituir ainda como um mercado consumidor dos produtos industrializados.

A produção subsidiária dos países latinos representava, portanto, a possibilidade de desenvolvimento industrial e tecnológico nos países centrais, ou seja, uma mudança qualitativa das relações de produção nos centros europeus, que passam a depender menos da exploração do trabalhador e mais da capacidade produtiva para a realização da acumulação. Deste modo, Marini (2000) assinala que a inserção da América Latina e do Brasil na economia capitalista corresponde à exigência da passagem da mais-valia absoluta para a mais-valia relativa⁷

denominada “Crítica à razão dualista” demonstra exaustivamente que o desenvolvimentismo não poderia ter se realizado sem a combinação de recursos capitalistas e pré-capitalistas, que é o meio de exploração capaz de gerar a mais alta concentração de capital e a mais alta taxa de extração de mais-valia.

⁷ A extração de mais-valia é a forma de exploração do trabalho no capitalismo

nas economias centrais.

Para Oliveira (2011), é exatamente a possibilidade de importação de bens de capital que torna possível a promoção do desenvolvimento desigual e combinado no interior das forças produtivas brasileiras. A agricultura localiza-se, deste modo, como um subsetor de produtos de exportação, que deve suprir as necessidades de bens de capital⁸.

Como assinala o autor:

Ao contrário da revolução burguesa “clássica”, a mudança das classes proprietárias rurais pelas novas classes burguesas empresário-industriais não exigirá no Brasil uma ruptura total do sistema, não apenas por razões genéricas, mas por razões estruturais. Aqui, passa-se uma crise das relações externas com o resto do sistema, enquanto no modelo “clássico” a crise é na totalidade da economia e da sociedade. No modelo europeu, a hegemonia das classes proprietárias rurais é total e

que gera o excedente. A mais-valia resulta da diferença entre o tempo de trabalho pago e o tempo de trabalho empregado no processo produtivo. Ao final do processo, subtraídos os gastos da produção e pago o salário, o excedente resultante é apresentado como lucro. A história da produção capitalista é a constante luta do capital para aumentar a taxa de mais-valia e da resistência da classe trabalhadora a esse aumento. O aumento da extração de mais-valia pode se realizar de forma absoluta, ampliando-se a jornada de trabalho até que os limites físicos do trabalhador sejam alcançados. Ou pode-se extrair mais-valia relativa, reduzindo o tempo de trabalho necessário e o valor da força de trabalho, rebaixando-se os níveis de consumo e de reprodução da força de trabalho. Outra forma de extração de mais-valia relativa é o aumento da produtividade: produz-se a mesma quantidade de mercadorias em menos tempo. Tal situação pode ser obtida por meio da introdução de inovações tecnológicas e da substituição de trabalho vivo pelo trabalho morto sob a forma de máquinas (BOTTOMORE, 2001).

⁸ De acordo com Sandroni (2002, p. 51) os bens de capital são “bens que servem para a produção de outros bens, especialmente os bens de consumo, tais como máquinas, equipamentos, material de transporte e instalações de uma indústria. Alguns autores usam a expressão bens de capital como sinônimo de bens de produção; outros preferem usar esta última expressão para designar algo mais genérico, que inclui ainda os bens intermediários (matéria-prima depois de algumas transformações, como por exemplo o aço) e as matérias-primas”.

paralisa qualquer desenvolvimento das forças produtivas, pelo fato mesmo de que as economias “clássicas” não se encontravam em um sistema que lhes fornecesse os bens de capital de que necessitavam para sua expansão: ou elas produziriam tais bens de capital ou não haveria capitalismo enquanto sistema produtor de mercadorias. A ruptura tem que se dar em todos os níveis e em todos os planos. Aqui as classes proprietárias rurais são parcialmente hegemônicas, no sentido de manter o controle das relações externas da economia, que lhes propiciava a manutenção do padrão de reprodução do capital adequado para o tipo de economia primário-exportadora (OLIVEIRA, 2011, p. 63-64).

Para Marini (2000), a condição de subordinação da economia brasileira e latino-americana aos países do hemisfério norte tornou a superexploração do trabalho a forma concreta e indispensável na qual se funda o processo de desenvolvimento dos países dependentes. Ou seja, como não possuem o desenvolvimento de bases tecnológicas para o processo produtivo, os países dependentes recorrem a formas de subtração da mais-valia que suprimem parte do valor mínimo necessário à reprodução da força de trabalho, tornando a precária condição de consumo dos trabalhadores uma condição histórica. Assim, a forma de inscrição do Brasil na divisão internacional do trabalho lhe custou dividendos sociais ao longo de sua existência.

Assim, ele afirma que a divisão internacional do trabalho custa aos países latinos não apenas a condição de dependência externa. Nestas condições, o que está em jogo é que o desenvolvimento passa a depender da maior exploração possível dos trabalhadores dos países subdesenvolvidos. As relações comerciais internacionais fundadas nos papéis diferenciados entre os países industriais e os países exportadores de produtos primários requer dos últimos o estabelecimento de mecanismos de compensação para aumentar a massa de valor produzida.

Como possuem dificuldades para incrementar sua capacidade produtiva com uma base tecnológica, eles se utilizam de três mecanismos capazes de permitir maior exploração da força de trabalho: a) intensificam a jornada de trabalho; b) prolongam a jornada de trabalho; c) reduzem o consumo do operário para além de seu limite

normal. Há, deste modo, maior dispêndio da força de trabalho e menor remuneração, ou ainda, a força de trabalho passa a ser remunerada abaixo do valor necessário a sua recomposição.

A equação encontra seu equilíbrio na seguinte proporção: a drenagem das riquezas dos países dependentes para os europeus permite o desenvolvimento de suas forças produtivas em um nível tecnológico. Desse modo, a menor exploração do trabalho nos países europeus subsiste sob a forma de maior exploração da força de trabalho nas nações dependentes, expressa em formas ainda pré-capitalistas ou arcaicas de exploração.

A conciliação entre as formas pré-capitalistas e o desenvolvimento do sistema capitalista é uma característica histórica do país. Fernandes (2006) já havia indicado que os primeiros impulsos capitalistas no Brasil foram regidos pelo acúmulo de riquezas extraídas do trabalho escravo. Quando a propriedade estamental passou a produzir um excedente acumulado não absorvido, os proprietários das terras passaram a investir na nascente urbanização do país. Sob o lastro inicial da escravidão, a expansão urbana e a lenta e penosa diversificação econômica permitiram ao país chegar à fase de eclosão do mercado capitalista.

Lentamente, com o tempo, as novas fazendas iam se desgarrando do trabalho escravo e dos custos de manutenção que ele representava. Com a chegada dos imigrantes no país, foi constituído um grande contingente de trabalhadores para o colonato e para o operariado. Esse contingente representava ainda uma força de trabalho barata, pois, apesar do trabalho escravo se tornar menos frequente, não havia sido extinto. E a convivência entre o imigrante e o trabalhador escravizado correspondia à deterioração do preço da sua força de trabalho assalariada.

Deste modo, o imigrante se viu compelido a recorrer à racionalização do consumo familiar e ao uso da cooperação doméstica para aumentar a produtividade do trabalho, tornando o trabalho familiar um recurso comum, especialmente no campo.

Vale destacar ainda, e com especial atenção, que mesmo no período de industrialização e de crescimento econômico, o país não viveu a experiência do pleno emprego. A abolição do trabalho escravo e o ingresso de um grande contingente de imigrantes sem a realização da reforma agrária representou o surgimento da reserva de mão de obra e do trabalho informal. De acordo com Pochmann:

Durante o ciclo de industrialização nacional (1930-1980), apesar do inegável avanço do emprego assalariado, sobretudo nas grandes cidades, prevaleceu certa incapacidade de absorção da totalidade da força de trabalho urbana, conformada por enorme fluxo migratório do meio rural. Para que o segmento sobranje dos trabalhadores não se convertesse em desemprego aberto, houve significativa presença dos postos de trabalho informais, inclusive como uma forma original de “passagem” para o emprego formal. As atividades informais ocupam trabalhadores que recebem remunerações geralmente inferiores àquelas dos postos de trabalho formal. Além da ocupação, a informalidade permitiu atender à demanda de serviços atinentes aos segmentos sociais de alta renda, bem como ofertar bens aos trabalhadores precariamente empregados numa economia de baixos salários, quando não para integrar parte das cadeias produtivas existentes no país (2012, p. 24).

Além disso, o trabalho doméstico voltado ao atendimento de famílias foi uma das marcas do período nascente do capitalismo no Brasil, possibilitada pela elevada concentração de renda que marca a sociedade brasileira.

Oliveira (2011) destaca, entretanto, que as estruturas arcaicas de exploração do trabalho, ou de acumulação primitiva, não marcam apenas o início do desenvolvimento capitalista no Brasil, mas se compõem como uma acumulação primitiva estrutural.

Essa forma de acumulação se relaciona diretamente às disparidades que se desenvolveram ao longo da história entre o campo e a cidade. Para Oliveira, o conceito marxiano de expropriação do campesinato como condição prévia para a acumulação capitalista encontra particularidades na formação histórico-social brasileira, pois aqui não há somente expropriação da propriedade, mas do excedente que se forma com a posse transitória da terra.

Assim, [...] o trabalhador rural ou o morador ocupa a terra, desmata, destoca, e cultiva as

lavouras temporárias chamadas de “subsistência”; nesse processo, ele prepara a terra para as lavouras permanentes ou para a formação de pastagens, que não são dele, mas do proprietário. Há, portanto, uma transferência de “trabalho morto”, de acumulação, para o valor das culturas ou atividades do proprietário, ao passo que a subtração de valor que se opera para o produto direto reflete-se no preço dos produtos de sua lavoura, rebaixando-os (OLIVEIRA, 2011, p. 43).

O morador, ao plantar sua roça, prepara o terreno ou até mesmo planta o cultivo do proprietário, de modo que o custo da reprodução da força de trabalho é uma variável que torna as mercadorias mais baratas e comercializáveis. Frente a esses mecanismos, a agricultura primitiva convive com o desenvolvimento tecnológico e produtivo no campo.

Ao impedir que os custos da produção agrícola crescessem em relação aos custos da produção industrial, foi assegurado um custo reduzido da reprodução da força de trabalho urbana e a formação de um proletariado rural de baixíssimo custo, que serve a culturas comerciais do mercado interno e externo. E é este modelo que permitiu que o sistema deixasse os problemas da distribuição de propriedade relegados a um futuro.

Esta é a natureza da conciliação existente entre o crescimento industrial e o crescimento agrícola: se é verdade que a criação do “novo mercado urbano-industrial” exigiu um tratamento discriminatório e até confiscatório sobre a agricultura, de outro lado é também verdade que isso foi compensado até certo ponto pelo fato de que esse crescimento industrial permitiu às atividades agropecuárias manterem seu padrão primitivo, baseado numa alta taxa de exploração da força de trabalho (OLIVEIRA, 2011, p. 46).

A combinação do padrão primitivo com as novas relações de produção agropecuária apresenta repercussões da maior importância sobre os setores urbanos, pois o padrão primitivo de exploração do trabalho no campo permite o rebaixamento do custo dos gêneros alimentícios e, portanto, o valor dos salários a serem pagos aos

trabalhadores urbanos. Pois a reprodução da força de trabalho urbana passa a ser composta por duas variantes: pelo custo da alimentação e pelo custo de bens e serviços propriamente urbanos.

Além disso, as condições precárias de sobrevivência no campo impulsionaram fluxos migratórios para os centros mais desenvolvidos e permitiram o fornecimento de uma ampla força de trabalho abundante e sobrando, que veio formar o “exército industrial de reserva”⁹ da atualidade, permitindo a redefinição das relações capital-trabalho.

Para o autor, frente ao desenvolvimento desigual, marcado tanto pelas diferenças no grau quanto no ritmo do desenvolvimento, o setor atrasado não constitui um obstáculo ao crescimento do setor moderno, mas, ao contrário, são os setores arcaicos que transferem valor excedente para a indústria, por meio da concentração de renda. E é este recurso que permite ao país sua inserção, mesmo que subordinada, na economia internacional.

Por este motivo, Oliveira (2011) critica a concepção da CEPAL sobre o desenvolvimento no Brasil apontando exatamente para esta questão. Embora o pensamento cepalino reconhecesse a inserção desigual da economia brasileira no circuito mundial, em especial do subdesenvolvimento que caracteriza as relações entre os países do norte e do sul, não considerava o subdesenvolvimento como uma condição histórica e estrutural.

Como afirma Castelo (2012), na concepção da CEPAL o desenvolvimento é desigual, mas não é combinado. Por este motivo, e tendo em vista os modelos clássicos de desenvolvimento, a Comissão acreditava que era preciso eliminar os setores arcaicos da economia para que fosse possível alcançar um patamar de desenvolvimento das forças

⁹ Para Marx, o exército industrial de reserva corresponde a uma característica da sociedade capitalista. O Exército industrial de reserva é composto por uma força de trabalho desempregada e parcialmente empregada. Quanto maior o contingente do exército industrial de reserva tanto maior a depreciação do valor da força de trabalho que se torna abundante. Com efeito, quando a demanda pela força de trabalho se torna maior que o contingente de trabalhadores, há uma tendência de valorização salarial. Para o autor, a competitividade entre as empresas capitalistas e o refinamento do processo tecnológico constituem uma tendência de crescimento do exército industrial de reserva, mas tanto a importação de trabalhadores como os fluxos migratórios contribuem para aumentar ou diminuir esse contingente em cada região (BOTTOMORE, 2001).

produtivas capaz de fazer superar o seu atraso em relação às nações industrializadas. Entretanto, a história mostrou que a ruptura com os setores arcaicos da economia não era necessária à burguesia nacional, como acreditavam a CEPAL e também o PCB.

Para Oliveira, em vez da ruptura com a estrutura agroexportadora, a década de 1930 marca uma alteração na composição do bloco no poder. O setor agrário não podia mais manter sua posição dominante, mas não deixou, entretanto, de se configurar como uma força vital do sistema. Tendo em vista o objetivo de superar o “velho mercado” sem, no entanto, eliminá-lo, surgiu o compromisso entre manter a produção agrícola ativa e, ao mesmo tempo, não a estimular¹⁰ como unidade central do sistema. De qualquer modo, a Revolução de 1930 marca o início de um novo ciclo na economia brasileira, com o fim da hegemonia agroexportadora e implantação de uma estrutura produtiva de base urbano-industrial.

Mas a manutenção de um padrão de produção primitivo não se vincula apenas ao problema da questão agrária no país, estando intimamente conectada às formas de superexploração do trabalho no campo e na cidade. A manutenção do desenvolvimento desigual e combinado se expressa na desigualdade dos padrões de consumo que se estabelecem no interior da sociedade brasileira; na concentração geográfica do desenvolvimento em regiões; nas desigualdades no interior das cidades e na formação das favelas; na formação de nichos de serviços altamente especializados que se contrapõem a nichos de serviços primitivos forjados na periferia; na conformação de um padrão de proteção social débil e na produção de um dos mais altos índices de concentração de riquezas do mundo.

Para Marini (2000), a desigualdade nos padrões de consumo

¹⁰ No período assinalado, presenciou-se ainda uma forte intervenção do Estado na esfera econômica com a regulamentação dos demais fatores (fixação de preços, gasto fiscal com fins direta ou indiretamente reprodutivos e com subsídios às atividades produtivas), operando na distribuição de ganhos e perdas dos diversos estratos e grupos das classes capitalistas. O Estado adquiria um caráter planejador, que buscava transferir recursos e ganhos para a empresa industrial, fazendo dela o setor mais rentável do conjunto da economia e tornando-a o centro do sistema. Há deste modo uma destruição da inclinação estabelecida para certo tipo de acumulação (OLIVEIRA, 2011).

surge no período anterior ao desenvolvimentismo, com a configuração de setores de “baixo” e “alto” consumo (ou, nos termos do autor, dos setores de baixa e alta circulação do capital). Enquanto os setores assalariados só podiam encontrar a realização de suas satisfações em um escasso mercado interno, os setores de grande poder aquisitivo se relacionavam com a produção externa por meio do comércio de importação. À medida que a crise internacional fechou o acesso da esfera alta ao comércio de exportação, surgiu o processo de industrialização. Mas os altos preços das mercadorias que configuram os setores de ponta persistiram atendendo as camadas de maior poder aquisitivo por muito tempo. Essa tendência só passou a ser alterada quando o mercado passou a encontrar os limites do equilíbrio entre oferta e demanda e foi forçado a baratear os produtos mediante a importação de tecnologia externa.

Para Oliveira (2011), a concentração de capitais e a concentração de renda são elementos chave para a realização do processo de substituição de importações. Por esse motivo, manteve-se a desigualdade no acesso aos bens de consumo duráveis e não duráveis. Enquanto os primeiros podiam manter preços comparativamente elevados em relação aos importados, os segundos deveriam manter-se compatíveis com uma média que não elevasse os custos da reprodução da força de trabalho. Assim, torna-se difícil sustentar que este tenha sido um processo civilizador redistributivo¹¹, ao contrário, o acirramento da desigualdade foi a diretriz que possibilitou o salto qualitativo de uma etapa a outra.

Por este motivo, a primeira etapa do processo de industrialização

¹¹ Oliveira (2011) aponta que há dois tipos de argumento que buscam sustentar a ideia de um processo civilizador e redistributivo: o primeiro defende que o período foi capaz de alavancar um processo de intensa mobilidade social, o que poderia ser verificado pela diferença entre os padrões de vida urbana e rural. O autor contra-argumenta, entretanto, que para a compreensão daquele momento histórico seria necessário verificar as relações salário real-produtividade. O segundo argumento é que o período foi marcado por políticas econômicas redistributivistas que subsidiavam o preço dos transportes, da energia, do combustível, do trigo, etc. No entanto, o autor contesta a tese redistributivista porque, segundo ele, esses subsídios não eram repassados diretamente ao consumidor, mas eram mediados pelo aparato produtivo e financiavam as empresas.

se dirigiu para a produção de bens de consumo não duráveis e a segunda etapa esteve orientada à produção de bens de consumo duráveis¹², intermediários e de capital, orientada para o consumo urbano. Foi somente mediante o aumento progressivo da acumulação e obtenção de mais-valia que o crescimento, realizado por concentração, possibilitou o surgimento dos chamados setores de “ponta”. Eles são orientados à produção de bens de consumo duráveis, intermediários e de capital, voltados a um segmento de mercado de alto poder aquisitivo.

Essa forma de expansão, fundada em um modelo de acumulação que combina formas de produção modernas e primitivas, também se manifesta na constituição dos serviços. Como no Brasil não havia uma acumulação capitalista prévia que financiasse a implantação de serviços, surge, com a aceleração do crescimento, a exigência de adequação das cidades.

Por um lado, houve investimentos de constituição de infraestrutura por parte do Estado, com obras de construção e melhoramento de rodovias, produção de energia elétrica, armazenagem e silos, portos e outros investimentos que tinham o objetivo de tornar viável a empresa industrial dos ramos chave do sistema. Esses ramos abrangem, por exemplo, o setor automobilístico, a construção naval, a mecânica pesada, cimento, papel e celulose, e a triplicação da capacidade da siderurgia. Por outro lado, floresceu vasta gama de serviços que se espalham pelas cidades, destinados ao abastecimento das populações dispersas: pequenas mercearias, bazares, lojas, oficinas de reparação e serviços pessoais. Eles se localizam nas regiões periféricas e atendem a população de baixo poder aquisitivo, sob formas precarizadas e improvisadas de trabalho.

Assim, o modo de expansão capitalista fundado na superexploração do trabalho e na concentração das riquezas se manifesta também na conformação dos centros urbanos. A segregação social que

¹² De acordo com Sandroni, os bens de consumo duráveis são aqueles que “prestam serviço durante um período de tempo relativamente longo, como uma máquina de lavar ou um automóvel. Diferem dos bens de consumo não duráveis, como os alimentos, que são usados uma única vez. Além dessa diferença intrínseca, os bens de consumo duráveis diferem dos não duráveis pelo fato de que sua comercialização está sujeita a oscilações muito maiores, devido a modismos, a situação econômica geral e a outras influências” (2002, p. 51).

se estabelece entre os segmentos mais ricos e os mais pobres da população pode ser aferida pelos padrões de consumo, que se tornam diametralmente opostos, como também pelos contornos geográficos nítidos que distinguem estes segmentos.

O mesmo modelo dualista conforma ainda as enormes desigualdades regionais no Brasil. A herança do processo de ocupação do território brasileiro não foi rompida, mas acentuada com o processo desenvolvimentista. Durante o processo de colonização, a ocupação do território ficou concentrada especialmente nos espaços litorâneos, devido ao modelo primário-exportador implantado. A região litorânea concentrou a maior parcela da população, as principais cidades, a estrutura produtiva e os centros de conhecimento (universidades e centros de pesquisa). Durante o processo desenvolvimentista, com o rompimento da tradição primário-exportadora, o país constituiu uma importante e diversificada base industrial, mas concentrou 80% dela na região Sudeste do país, sendo que 45% se encontram na região metropolitana de São Paulo (ARAUJO, 2013). O processo de ocupação da terra e de modernização do campo provocou ainda a expulsão de trabalhadores rurais do Centro-Oeste e do Nordeste, que migraram para a periferia das cidades¹³ (FRANÇA, 2005).

Além das desigualdades socioespaciais e daquelas caracterizadas pela capacidade de consumo de bens e serviços pela população, a formação social do país sob o jugo do capitalismo dependente apresenta repercussões sobre as formas como se processam os padrões civilizatórios no interior da sociedade nativa. Ou seja, o desenvolvimento desigual e combinado também se revela pela conformação de um padrão de proteção social muito frágil.

De um modo geral, é possível observar que nos países desenvolvidos a irrupção de cada etapa, do capitalismo concorrencial ao monopolista¹⁴, implicou processos de acumulação de capital, invenção

¹³ A política expansionista foi responsável pela intensificação dos conflitos do campo, e em 1955 motivou a criação das Ligas Camponesas. O surgimento deste movimento no campo, por sua vez, tornou a questão agrária alvo da intervenção pública e resultou na criação da SUDENE em 1959. (MENDONÇA; SILVA, 2012).

¹⁴ A ideia de que os monopólios caracterizam uma nova fase do capitalismo no final do século XIX foi abordada inicialmente por Lênin. Mas a expressão capitalismo monopolista foi empregada de forma mais direta, ganhando

tecnológica, modernização institucional, constituição de um mercado de consumo de massas, participação cultural e educação escolarizada, elevação dos padrões de vida e democratização do poder. Mas, aqui, os processos de expansão do capitalismo – cuja matriz tecnológica foi continuamente importada e cujo desenvolvimento das forças produtivas foi provocado, induzido e controlado pelas economias centrais – se processam de forma totalmente diversa.

Como assinala Oliveira (2011), no Brasil, não se repete nem se reproduz fielmente o modelo clássico de capitalismo presente nos países de capitalismo desenvolvido, nem no que se refere a sua estrutura, nem aos seus resultados.

Essa afirmação encontra ressonância no âmbito da constituição de um parco sistema de Proteção Social. Enquanto os países europeus gozavam os períodos áureos do Welfare State, aqui, o sistema de proteção social se configurou mediante as influências de uma situação periférica na economia mundial.

Diferentemente, pois, das políticas sociais dos países capitalistas avançados, que nasceram livres da dependência econômica e do domínio colonialista, o sistema de bem-estar brasileiro sempre expressou as limitações decorrentes dessas injunções. Assim, a proteção social no Brasil não se apoiou firmemente nas pilastras do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução dos estratos sociais

inclusive sentido diferente, na obra de Paul Baran e Paul Sweezy. Para os autores, o excedente econômico produzido na sociedade adquire um caráter crescente, situação que pode levar a estagnação econômica, devido ao subconsumo. Por esse motivo, o excedente deve ser empregado em mecanismos de absorção que assegurem o crescimento como promoções de vendas, despesas militares e despesas estatais. Na medida em que essas ações encontram êxito, a organização das classes exploradas dos países centrais se torna mais débil, de modo que a possibilidade de derrubada do sistema passa a se tornar mais latente nos países do Terceiro Mundo, de onde é extraída grande parte do excedente econômico. Outro pensador que se dedicou ao tema do capitalismo monopolista foi Braverman, tendo dedicado seus estudos às transformações do processo de trabalho com a ascensão da “gerência científica” e da desqualificação e modificação na estrutura ocupacional (BOTTOMORE, 2001).

majoritários da população na pobreza extrema. Além disso, dada a fragilidade das instituições democráticas nacionais, a política social brasileira teve seus momentos de expansão justamente nos períodos mais avessos à instituição da cidadania, durante os regimes autoritários (PEREIRA, 2000, p. 126).

O período desenvolvimentista no Brasil marca o surgimento de um padrão de proteção meritocrático, particularista e conservador, cuja centralidade se expressa na regulamentação das relações de trabalho e em alguns dispositivos que esboçavam formas de seguro aos riscos sociais. A proteção social era destinada exclusivamente ao trabalhador assalariado e era desenhada a partir das diferenças hierárquicas nas ocupações. Tinha um caráter controlador, e muitas foram as iniciativas no período para cercear o direito de organização e a atividade sindical. Além disso, até 1966, a abrangência do sistema de proteção social foi limitada à população urbana, sendo que este era no período o menor segmento populacional. Foi somente em 1970 que a população economicamente ativa do país chegou a atingir 56% (COUTO, 2006).

O período é marcado por reformas na área trabalhista, como a instituição do salário mínimo, a limitação da jornada de trabalho, a proteção da mulher e do “menor”, a legislação sindical, a instituição do 13º salário, das férias remuneradas e do salário-família, por exemplo. Além disso, surgem progressivamente ações nas áreas de Assistência, Educação, Saúde, Previdência e Habitação. Elas foram gestadas durante um longo espaço de tempo, fazendo com que a lenta institucionalidade das Políticas Sociais permanecesse também atrasada perante o intenso processo de industrialização no país.

A história mostrou o peso destas deficiências. A partir do período Kubitschek, as oportunidades de investimentos internacionais foram dificultadas pelo período que configurou o pós-II Guerra. A aceleração do crescimento fundada em uma base capitalista pobre era novamente reinventada sobre o aumento da taxa de exploração da força de trabalho. De modo que a situação começou a se tornar mais complexa, pois o custo de subsistência havia, com o tempo, se tornado maior, visto que a reprodução da força de trabalho urbana passou a ser regida cada vez mais pela mercantilização das diversas esferas da vida social, como o transporte, a energia elétrica, a educação, a saúde.

No bojo desse processo, a inflação começou a incidir sobre os

setores industriais e acabou repercutindo sobre o preço dos produtos agrícolas, elevando os custos da reprodução das classes trabalhadoras urbanas e deteriorando sua capacidade de consumo. Os ramos industriais dependentes da demanda das classes de renda mais baixa – como os ramos têxteis, de vestuário, calçados, alimentação – sofreram uma crise, enquanto os ramos industriais de bens duráveis mantiveram-se dinâmicos.

A crise que se instaura no nível das relações de produção urbano-industrial estava diretamente relacionada à expansão e aprofundamento de um sistema fundado no mais alto nível de exploração. A contradição principal se acirrava porque, além das massas trabalhadoras serem excluídas da participação nos ganhos da produtividade, assistiam à deterioração do nível de participação na renda nacional que haviam alcançado. Nessas condições, o conflito começou a ganhar novas proporções e a luta reivindicatória unificou as classes trabalhadoras, ampliando-as: agregando operários, funcionários públicos e trabalhadores rurais descontentes com o pacto de classes.

Nesse mesmo período, o capitalismo competitivo e dependente das economias periféricas se tornou uma presa da avalanche de novos dinamismos econômicos que se manifestavam nos países desenvolvidos. Esses países realizavam definitivamente a transição para o capitalismo monopolista, reorganizando as relações de intercâmbio entre as nações. Ou seja, depois do enorme esforço empreendido para que o Brasil conseguisse lançar-se ao capitalismo competitivo, sofria um forte solapamento advindo do mercado externo, já sob nova etapa de desenvolvimento.

Esse ponto tem enorme importância para o que Fernandes (2006) chama de “Revoluções Burguesas retardatárias”, porque as economias capitalistas centrais passam a partir de então a depender, cada vez mais, da articulação e parceria exercida com as burguesias nacionais da periferia dependente e subdesenvolvida. Na passagem para o capitalismo monopolista, as nações do capitalismo central, após a Segunda Guerra, precisavam combater os regimes socialistas e assegurar que suas fronteiras e as dos países com os quais mantinham estreito laço comercial permanecessem sob a vigência das relações de produção capitalistas.

Assim, as dimensões dos projetos, recursos materiais e humanos envolvidos no processo de desenvolvimento, submetidas ao jugo das grandes corporações, das nações hegemônicas e suas organizações

internacionais, passaram a colocar em primeiro plano o requisito da estabilidade política para a cooperação econômica.

Acontece que, por longo tempo, as burguesias nacionais ignoraram que o padrão dual de apropriação do excedente econômico, a partir de fora pelas nações capitalistas hegemônicas e a partir de dentro pela burguesia nacional, acabaria por provocar uma hipertrofia dos fatores sociais e políticos da dominação burguesa.

A extrema concentração social da riqueza, a drenagem para fora de grande parte do excedente econômico nacional, a consequente persistência de formas pré ou subcapitalistas de trabalho e a depressão molecular do valor do trabalho assalariado, em contraste com altos níveis de aspiração ou com pressões compensadoras à democratização da participação econômica, sociocultural e política produzem isoladamente um conjunto de consequências que sobrecarregam e insurgem as funções especificamente políticas da dominação burguesa (quer em sentido autodefensivo, quer numa direção puramente repressiva) (FERNANDES, 2006, p. 341).

A crise do poder burguês aparece como crise de adaptação às novas condições econômicas graças ao desenvolvimento capitalista induzido de fora e amplamente regulado e acelerado a partir de fora (FERNANDES, 2006). A resposta a esse processo se expressou no regime político ditatorial instaurado pelo movimento militar em 1964, que se destinava à restauração do equilíbrio monetário e restabelecimento do ambiente necessário à retomada dos investimentos públicos e privados.

A ditadura militar enterrava, deste modo, o afã nacional-desenvolvimentista no qual apostavam segmentos progressistas da sociedade e conformava uma nova etapa do desenvolvimentismo, altamente vinculado aos setores financeiros. De acordo com Castelo:

As ilusões sobre um passado feudal-semifeudal e da existência de uma mítica burguesia nacional – denunciadas por Caio Prado Jr., Florestan Fernandes, Octávio Ianni, Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos – pagaram seu devido preço

naquela conjuntura, que terminou com um trágico desfecho (2012, p. 622).

As primeiras medidas governamentais do governo ditatorial, entretanto, fundadas na contenção dos gastos do Estado, acirraram o contexto recessivo. Foi somente com a implantação de uma política de aumento dos créditos, dos gastos governamentais e do estímulo à demanda que foi possível retomar o processo de realização da acumulação.

É necessário notar, porém, que esta política não estava direcionada a qualquer perspectiva distributiva, ao contrário, fortalecia a concentração econômica. Os instrumentos utilizados foram baseados em uma tributação regressiva, em que os impostos indiretos cresceram mais que os impostos diretos, pelo controle salarial e pela estruturação de um mercado de capitais.

O superexcedente arrancado dos trabalhadores pela contenção do crescimento dos salários transferiu os ganhos de mais-valia absoluta e relativa para o polo da acumulação, a fim de ativar a economia e promover sua expansão.

A aceleração do crescimento no período de 1957 a 1962 havia introduzido uma mudança qualitativa no sistema: a implantação do modo de expansão monopolista nas empresas dos ramos de produção de bens de consumo duráveis às áreas e setores que ainda não estavam sujeitos a monopolização. A necessidade de proteção aos mercados, de subsídio ao capital e de elevação das taxas de lucro se relacionam com a necessidade de formar um superexcedente nas superempresas que alastram sua influência e controle para outras áreas da economia.

Contudo, apesar de todos os recursos institucionais lançados para atingir essa finalidade, o processo não pôde se tornar conclusivo, devido à financeirização da economia. A aplicação financeira passou a produzir taxas de lucro mais altas que a aplicação produtiva e a competir na alocação dos recursos provenientes da superacumulação.

Assiste-se então, ao dilema em que hoje está a economia: para fazer com que as aplicações no mercado de capitais não sejam concorrentes às aplicações na órbita produtiva, é necessário que as taxas de lucro no mercado financeiro se aproximem das taxas de lucro reais, mas esta operação pode ter como resultado matar a

“galinha dos ovos de ouro”: as baixas nas cotações das bolsas afugentam as pessoas físicas no mercado de capitais e diminuem a liquidez das empresas, pela enorme retenção de papéis de rentabilidade em declínio. O Governo tenta, então, manter altas as cotações da bolsa, a fim de evitar a fuga de capitais e melhorar a liquidez, mas com esta operação não permite a aproximação das taxas de lucro entre a órbita financeira e a real (OLIVEIRA, 2011, p. 102).

Neste cenário, o sistema não conseguia transformar a poupança em acumulação real. Ante o desvio dos bens de capital para o setor financeiro e a incapacidade do aumento da capacidade produtiva instalada, assiste-se à retomada do recurso às importações, ou ainda, de um processo de “substituição de importações” que inverte a tendência anterior.

O crescimento do departamento de bens de consumo agora já não era diretamente transmitido ao de bens de produção. A possibilidade de manter as taxas de crescimento passou a depender novamente do aumento das exportações. Entretanto, tendo em vista que o país é um exportador marginal de manufaturas, teve que recorrer aos subsídios e à política de câmbio flexível para que, em uma situação de preços internos maiores, pudesse encontrar algum mecanismo capaz de tornar os produtos competitivos.

Enquanto a inflação continuava a fluir em uma crescente, os níveis salariais eram contidos. A circulação do excedente propiciava a concentração necessária ao mercado de altas rendas. Em 1960, a camada dos 5% mais ricos do país acumulava 27,35% da renda nacional, enquanto os 40% mais pobres abarcavam o total de 11,20% da renda. Nos anos 1970 a situação não havia entretanto melhorado, a concentração subia, os 5% mais ricos acumulavam 36,25% da renda nacional e, para os 40% mais pobres, ela baixava para a proporção de 9,05% (OLIVEIRA, 2011).

As tensões provocadas pelo terrorismo do período ditatorial e o acirramento das contradições assentado na intensificação e aceleração da base industrial, expressos no mais alto nível de concentração de renda e deterioração das condições de vida da classe trabalhadora, criaram as condições para o surgimento de novas forças sociais no país. Entre elas, o Partido dos Trabalhadores se constituiu na forma coletiva mais

expressiva daquele momento.

1.2 O SURGIMENTO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

Após anos de repressão, em 1978 eclodiu um ciclo de greves metalúrgicas como um dos acontecimentos mais importantes da história do Brasil. Ao questionarem o arrocho salarial e a política econômica, os grevistas acabaram por se tornar o polo de confronto direto com o sistema político vigente e acabaram abrindo caminho para vários outros segmentos que se contrapunham à ditadura. Nesse momento, a classe trabalhadora, no processo de mobilização e organização, passa a conformar sua identidade e alterar os padrões das lutas sociais no Brasil.

Coelho (2005) aponta que algumas das mais conhecidas análises sobre a história do Partido dos Trabalhadores definem sua fundação a partir de um sentido atribuído à transição democrática no país. O termo designa a passagem da dominação política ditatorial ao sistema político democrático burguês, que se concretiza com as eleições presidenciais indiretas e a formalização da Constituição Federal promulgada em 1988. Entretanto, o autor alega que o processo político da transição não carrega um caráter autoexplicativo capaz de, sozinho, decifrar o fenômeno que esteve atrelado ao surgimento do PT.

Para Coelho (2005), não é possível encontrar uma explicação para aquele processo autonomizando a esfera da política. A transição não pode ser interpretada apenas como resultado de interações de determinados atores políticos sobre um determinado cenário. Ela foi a determinação múltipla de agentes históricos em ação, por dentro e por fora de espaços políticos tradicionais, que se movimentaram devido aos conflitos de classe instaurados e que têm nas lutas sociais a sua dimensão fundamental.

Está claro que o partido nascia no momento de transição democrática e que a luta contra o arrocho salarial e contra a política econômica daquele momento se configuravam como lutas contra o próprio sistema repressivo ditatorial. De modo que o surgimento do PT está atrelado à conquista das liberdades políticas, mas não pode substancialmente ser resumido a esse caráter.

Em 1979, de acordo com estudo realizado por Noronha (1991 apud COELHO, 2005, p. 37), foram realizadas 246 greves, o que totalizou quase 21 milhões de jornadas de trabalho perdidas. As greves metalúrgicas foram o estopim para a abertura de um ciclo de

mobilizações de vários outros segmentos. Na esteira daquele processo, explodiam lutas sociais contra a carestia, pela posse da terra, pelo acesso ao transporte e por moradia digna. Todos esses movimentos estavam associados à deterioração do preço da mercadoria força de trabalho e às restrições sofridas pela população trabalhadora para adquirir os meios de vida de que necessitava. Essas experiências não apenas encurtaram os prazos da transição democrática, mas lhe deram novo conteúdo.

Foi deste processo orgânico que surgiu o PT. No início de sua formação, havia dúvidas se o partido se restringiria a uma organização de sindicalistas ou seria um partido composto pelos mais diversos segmentos de trabalhadores. Venceu o caráter ampliado de classe. O novo partido seria a expressão politicamente organizada dos trabalhadores urbanos e rurais, aberto à participação de todas as camadas assalariadas do país. Por seu turno, o PT se recusaria a aceitar em seu interior representantes das classes exploradoras e se configuraria deste modo como “um partido sem patrões” (Carta de Princípios, 1979 apud IASI, 2006, p. 380).

Naquele momento, participavam do processo fundacional militantes do chamado “novo sindicalismo”¹⁵ (especialmente os denominados sindicalistas autênticos); algumas oposições sindicais; militantes de organizações clandestinas de esquerda que questionavam a

¹⁵ O Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI) realizado em 1978 é considerado como o momento de consolidação do grupo dos sindicalistas autênticos. Nos meses que se seguiram a esse evento foram construídos vários espaços de atuação conjunta entre os sindicalistas no que se refere à organização e participação nas greves. Esses espaços se tornaram momentos privilegiados para o contato entre militantes e discussão sobre a necessidade sobre um novo partido. Em fins de 1978, doze presidentes de sindicatos se reuniram em São Bernardo para discutir a criação do novo partido, mas somente Jacó Bittar, Paulo Skromov, Hemos Amorina, José Cicote e Lula foram favoráveis. Começava neste período a cisão no grupo dos autênticos, sobretudo devido à reação de sindicalistas ligados a partidos comunistas. Mesmo não sendo maioria, o grupo ligado a Lula conseguiu aprovar em 1979, no IX Congresso dos Metalúrgicos de São Paulo, a tese de que entrava na ordem do dia a necessidade de construir um instrumento partidário que expressasse a independência política dos trabalhadores e fosse capaz de levá-los à luta pelo poder político. Ali, o grupo já apontava alguns dos elementos constitutivos do PT (COELHO, 2005).

política de alianças dos partidos comunistas¹⁶; militantes de movimentos populares, muitos dos quais ligados a movimentos de bairro, rurais, organizados pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica; intelectuais de esquerda e parlamentares do Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Os protagonistas deste processo não encontravam formas adequadas de expressão política no partido legal de oposição, o MDB¹⁷, e a reconfiguração na luta de classes tornou necessária a criação de uma nova forma política. O MDB era um partido em que estavam vários militantes de esquerda cujas organizações haviam sido proibidas, mas carregava a perspectiva política da estratégia da frente ampla de oposições, que havia sido formulada pelo PCB. Essa estratégia foi descartada naquele momento pelos sujeitos políticos que se forjavam na luta e que estavam reelaborando seus laços e identidades de classe. As lutas propiciavam àqueles sujeitos a possibilidade de demarcar o campo de posições do adversário e ao mesmo tempo estabelecer os vínculos de solidariedade com seus pares, reconhecendo-se a si mesmos enquanto classe.

As discussões para a organização do novo partido se disseminavam por todo o país no curso das mobilizações do final da década de 1970. Havia vários projetos de partido devido à ampla diversidade de sujeitos que compunham o processo, mas eram as lutas que colocavam os problemas fundamentais da organização política e dos horizontes a partir dos quais o novo sujeito coletivo seria criado. O

¹⁶ A política de alianças já foi citada no capítulo anterior, quando descrevemos a adesão de setores progressistas ao pacto social estabelecido em torno do projeto desenvolvimentista.

¹⁷ De acordo com Coelho (2005), a candidatura de Fernando Henrique Cardoso ao senado e de Eduardo Suplicy à Assembleia Legislativa havia causado uma aproximação entre os sindicalistas autênticos, os intelectuais de esquerda e os grupos de sindicalistas autênticos do MDB. Além disso, as greves metalúrgicas de 1978 e 1979 tinham gerado um saldo de uma enorme rede de apoio àqueles sujeitos políticos. Sobre essa base social é que personalidades como Almiro Afonso, FHC e Aírton Soares convidaram militantes do movimento pró-PT, em especial os sindicalistas, e alguns intelectuais (Francisco Weffort, José Alvaro Moises, Plínio de Arruda Sampaio, Paul Singer, entre outros) para algumas reuniões sobre o novo partido de oposição. Mas não houve consenso, o grupo dos sindicalistas defendeu uma concepção de partido que não coadunava com os planos do grupo do MDB: um partido da classe trabalhadora, independente.

processo fundacional do partido foi, deste modo, um exercício democrático, mas seu elemento estruturante estava atrelado à luta de classes.

De acordo com Coelho (2005), os elementos constitutivos originários do PT poderiam ser definidos pelos seguintes princípios: “qualificação dos agentes políticos segundo critérios de classe; a afirmação da necessidade de independência política da classe trabalhadora e a necessidade de construir o novo partido pelas bases militantes”. O primeiro documento constituinte do PT, em 1980, aprovado por aclamação por mil e duzentos militantes de dezoito estados, afirma o seguinte:

As grandes maiorias que constroem a riqueza da nação querem falar por si próprias. Não esperam mais que a conquista de seus interesses econômicos, sociais e políticos venha das elites dominantes. (...) O Partido dos Trabalhadores nasce da vontade de independência política dos trabalhadores, já cansados de servir de massa de manobra para os políticos e partidos comprometidos com a manutenção da atual ordem econômica, social e política. (...) Os trabalhadores querem se organizar como força política autônoma. O PT pretende ser uma real expressão política de todos os explorados pelo sistema capitalista. Somos um Partido dos Trabalhadores, não um partido para iludir os trabalhadores (Manifesto do Partido dos Trabalhadores, 1980, apud COELHO, 2005, p. 63).

Segundo Iasi (2006), o Primeiro Encontro Nacional do Partido (ENPT), em 1981, fixava a meta socialista como seu horizonte estratégico e, naquele momento, Lula, como sua maior liderança, já assinalava de qual espécie de socialismo se tratava. Um socialismo que negava os limites da social-democracia e que ao mesmo tempo tentava se diferenciar das experiências socialistas que se burocratizaram.

Sabemos que caminhamos para o socialismo, para o tipo de socialismo que nos convém. Sabemos que não nos convém, nem está em nosso horizonte, adotar a ideia de socialismo para buscar

medidas paliativas aos males sociais causados pelo capitalismo ou para gerenciar a crise em que o sistema econômico se encontra. Sabemos, também, que não nos convém adotar como perspectiva um socialismo burocrático, que atende mais as novas castas de tecnocratas que aos trabalhadores e ao povo (SILVA, 1981, apud IASI, 2006, p. 387).

Para Iasi (2006, p. 388), embora esta formulação tenha sido enquadrada como “espontaneísta” ou “basista” por algumas tradições marxistas, não pode deixar de ser considerada uma “saudável resistência” aos modelos e referenciais prontos de que as esquerdas brasileiras haviam por tantas vezes sido prisioneiras e que não levavam em consideração a formação social brasileira.

O socialismo petista, como ficou conhecido, negava as experiências da social-democracia por seu caráter conciliador com a ordem capitalista e negava as experiências do socialismo real, cujo caráter antidemocrático não permitia que se consolidasse como sistema favorável aos interesses dos trabalhadores.

O Partido dos Trabalhadores surge como um conglomerado de diversas organizações classistas organizadas em grande parte em tendências políticas. Para Coelho (2005), embora não tenha sido o único responsável pela fundação e pela existência do partido ao longo de sua história, o grupo dos denominados sindicalistas autênticos dispunha de maiores proporções numéricas, pois grande parte das bases do partido estava inicialmente concentrada no ABC paulista, e era beneficiado por grande visibilidade pública devido aos acontecimentos nacionais e à atenção que atraía da imprensa. Em 1982, o “grupo do Lula” já era maioria absoluta na direção do partido e reafirmava a diretriz da independência classista, mesmo no período de disputas eleitorais.

A ideia de um partido sem patrões, sem empresários, sem fazendeiros e sem banqueiros era a marca do PT. O princípio da independência naquele momento produzia uma atração que fazia congregar diversos sujeitos políticos ao redor do grupo dos sindicalistas liderados por Lula.

Entretanto, o que diferenciava esse grupo, que até 1983 não havia se organizado como uma corrente interna do partido, era a polêmica relação que estabeleceu desde o início com as tendências de esquerda definidas pelo caráter vanguardista. Por esse motivo, a história do PT foi

marcada pela polêmica disputa entre a concepção de um partido de quadros ou um partido de massas.

Para os sindicalistas autênticos, as esquerdas no Brasil haviam sofrido com uma existência quase sempre periférica e marginal no que se refere a sua relação com as massas trabalhadoras, motivo pelo qual qualquer perspectiva vanguardista deveria ser negada enquanto prática e organização política.

Nesse sentido, o discurso proferido por Lula em 1981 demonstra a força política que já representava naquela época. Naquele ano, havia sido escolhido como primeiro presidente do PT, e seu discurso foi acolhido pelo partido como um dos seus textos constituintes. O início do pronunciamento apresenta o PT como um partido que nasce das greves e das lutas populares em todo o país; reafirma a necessidade de uma relação orgânica do partido com o movimento sindical, sem que se confunda com ele; proclama a necessidade da reforma agrária; o apoio às lutas dos negros, mulheres e índios, e condena o regime repressivo ditatorial. Ao final, entretanto, indica que o direito de organização de grupos políticos em tendências no interior da organização deveria ser assegurado, desde que os interesses das tendências não se sobressaíssem aos interesses do Partido. E polemiza, por fim, com as correntes de inspiração leninista afirmando a vocação espontânea da população trabalhadora para lutar por uma sociedade sem exploradores.

O socialismo que nós queremos se definirá por todo o povo, como exigência concreta das lutas populares, como resposta política e econômica global a todas as aspirações concretas que o PT seja capaz de enfrentar. (...) O socialismo que nós queremos irá se definindo nas lutas do dia-a-dia, do mesmo modo como estamos construindo o PT. O socialismo que nós queremos terá que ser a emancipação dos trabalhadores. E a libertação dos trabalhadores será obra dos próprios trabalhadores (SILVA 1981 apud COELHO, 2005, p. 62).

Este setor – que acabaria por se organizar em uma corrente política denominada Articulação – se propôs a organizar a classe trabalhadora pela luta política para a construção do socialismo. Suas formulações foram permeadas pela teoria marxista, embora ela tenha sido assimilada menos pelas afinidades intelectuais de seus

representantes do que pela práxis operada mediante um posicionamento firme no âmbito da luta de classes. Dentre os motivos para a recusa aberta da Articulação em se reconhecer como tendência marxista, estava a necessidade de abrigar da melhor forma possível um grupo muito heterogêneo de militantes que se constituía pelo movimento católico, por sindicalistas, intelectuais e pelo movimento popular.

Entretanto, à medida que o cenário político foi se tornando mais complexo e mais refratário às mobilizações, a ausência de um corpo teórico consistente levou a tendência majoritária a encontrar a resposta aos seus desafios no projeto político que havia esconjurado ao final do período ditatorial, o desenvolvimentismo.

Os estudos produzidos por Iasi (2006) e Coelho (2005) demonstram por caminhos metodológicos distintos como a concepção hegemônica sobre as tarefas estratégicas do partido frente aos problemas da revolução social no Brasil foi, com o tempo, distanciando-se cada vez mais do horizonte socialista e tornando-se cada vez mais próxima do horizonte liberal burguês.

Iasi (2006) realiza um estudo dos documentos e resoluções produzidos nos Encontros Nacionais e Congressos do PT, indicando a síntese da correlação de forças em cada momento. Já Coelho (2005) demonstra como o curso da história de duas correntes políticas com características originárias bastante divergentes, a Articulação e o Partido Revolucionário Comunista – PRC, acabou consolidando o bloco dirigente que, após o decurso de duas décadas, tornou possível a guinada programática do partido.

Ao longo da história, percebe-se que a Articulação acaba priorizando a disputa institucional e começa aos poucos a tentar libertar-se do princípio da autonomia de classe. Este, entretanto, tinha sido o aglutinador, que fazia convergir diversas tendências e tradições políticas ao seu entorno. Para conseguir manter-se na direção partidária, teve por fim que sufocar e isolar as esquerdas no partido, distorcendo a dinâmica democrática em seu interior e realizando alianças internas com as correntes situadas à sua direita, das quais o PRC (já sob novo nome, a Nova Esquerda) participou como força política bastante expressiva.

A trajetória do PRC, entretanto, é representativa da mais completa guinada programática que se estabeleceu entre o abandono de uma perspectiva revolucionária de inspiração marxista e a aproximação com o movimento cultural pós-moderno e com a inspiração liberal.

Inicialmente, o Partido Revolucionário Comunista se conformou

como uma organização de caráter clandestino e de inspiração leninista, formado por um grupo que criticava a concepção da etapa nacional-democrática da revolução brasileira e sua pretensão de formar aliança com a burguesia nacional¹⁸. Ao se desvincular do PC do B, o grupo, após intenso processo de debates, resolveu se inserir no PT. A avaliação do grupo era de que o PT não era capaz de dar uma direção revolucionária à luta dos trabalhadores, mas despontava como um partido capaz de mobilizar as massas trabalhadoras. Deste modo, o PRC resolveu se manter como uma organização autônoma e clandestina, atuando por dentro da “frente de massas” que seria o PT (COELHO, 2005, p. 194).

O grupo que compunha o PRC era pequeno e altamente intelectualizado, dos quais são expressão Ozéas Duarte, Adelmo Genro Filho, Ronald Rocha, Tarso Genro, Aldo Fornazieri, Marcos Rolim, Sérgio Weigert, Tau Golín (COELHO, 2005). O grupo contou por longo tempo com dois veículos que lhe proporcionaram sustentação política, a revista Teoria e Política – que, embora não se configurasse como uma revista de cunho partidário, possibilitou a divulgação dos debates internos e sua confrontação com outros intelectuais de esquerda – e a estrutura parlamentar possibilitada pelos mandatos de José Genoíno, que também estava vinculado à organização.

Os debates travados pelo grupo demonstravam uma preocupação latente com o elemento consciente do processo revolucionário. Para o grupo, não havia possibilidade de conquista do socialismo se não houvesse a formação de uma vanguarda capaz de dirigir a massa de trabalhadores alienada da sua tarefa histórica. Deste modo, o PRC criticava a forma como o próprio PT tratava de forma espontaneísta seu programa socialista.

Entretanto, com o passar do tempo, o grupo não atingiu seus objetivos, não havia conseguido uma inserção orgânica junto às massas, nem tampouco se constituir enquanto vanguarda dos trabalhadores organizados. As transformações ocorridas com a queda do Muro de Berlim, a globalização financeira e a reestruturação do trabalho levaram

¹⁸ O PRC era formado por um grupo que rompeu com o PC do B devido às críticas que realizavam quanto à estratégia democrática-nacional e aos resultados da Guerra do Araguaia. Além deles, compunham o PRC militantes egressos de organizações como o POLOP e o MEP – Movimento de Emancipação do Proletariado (COELHO, 2005).

a organização a uma guinada surpreendente em termos de conteúdo e da velocidade em que tal transformação se processou.

Durante a existência do grupo originalmente denominado PRC, a organização política foi desfeita e assumiu por três vezes consecutivas nova identidade, sendo chamada de Nova Esquerda, posteriormente de Democracia Radical e finalmente Projeto para o Brasil – PPB. Ao final do processo, o grupo político havia transformado completamente seu projeto e atuou com forte incidência para que as alianças entre os mais diversos sujeitos políticos pudessem tornar possível a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal.

Embora Mauro Iasi (2006) e Aurelino Coelho (2005) utilizem caminhos diferentes para compreender o processo que alterou substancialmente o sentido político atribuído ao PT, os autores encontram resultados bastante comuns no que se refere ao esvaziamento do horizonte democrático do Partido e à reconversão do projeto socialista em um projeto nacional-desenvolvimentista.

Nos primeiros Encontros do Partido, a tônica da participação e do controle popular e da independência de classe se conformava como principal diretriz que norteava toda a atuação partidária. Como assinala Coelho (2005), a concepção de democracia como poder popular se opunha à concepção liberal de democracia.

No 2º ENPT, em 1982, foi aprovado o objetivo de colocar a administração pública a serviço do povo, imprimindo à diretriz da estatização um significado que se relacionava à participação e ao controle popular. O partido vivia naquele momento o período eleitoral, mas reafirmou sua convicção negando qualquer tática de alianças e coligações que colocasse o princípio da independência de classe em risco. Os candidatos deveriam ser parte orgânica do partido e seguir as orientações decididas pela maioria.

Em 1981, o PRC indicava que o programa para as eleições parlamentares e para os governos estaduais no ano seguinte deveria ser norteado para a formação de uma proposta alternativa de poder, que se configurasse pela denúncia de todos os tratados lesivos aos interesses nacionais, pela estatização das empresas pertencentes ao capital monopolista estrangeiro e nacionalização de todos os serviços básicos, da extração de recursos nacionais estratégicos, do comércio e das operações com o exterior. Isto é, defendiam o planejamento estatal da economia.

O 3º ENPT, realizado em 1984, expressa a preocupação em

transformar a aceitação do partido em todo o país em uma força política capaz de transformá-lo em alternativa de poder popular. A corrente Articulação defendia a ideia de que o poder não se toma, mas se constrói pelas bases da sociedade, em um processo de acúmulo de forças. Essa ideia foi incorporada às resoluções do Encontro do partido.

Mas era preciso caracterizar o capitalismo brasileiro para que se tornasse possível estabelecer os meios com os quais seria possível construir a nova sociedade. Este debate foi travado no 4º ENPT, em 1986, quando o partido se preparava para mais um processo eleitoral e para a disputa da Assembleia Nacional Constituinte. Naquele momento, o cenário da luta de classes no Brasil era entendido da seguinte forma:

O capitalismo brasileiro é caracterizado por um “alto nível de desenvolvimento” marcado, no entanto, por profundas desigualdades regionais. Ressalta-se ainda que segundo avaliação, o capitalismo brasileiro teria se desenvolvido de forma “subordinada e dependente do capitalismo internacional, tanto na penetração do capital estrangeiro no País quanto na quase completa dependência científico-tecnológica”. Um dos resultados desta dependência seria o endividamento financeiro e o controle dos “setores fundamentais da economia nas mãos das multinacionais” (IASI, 2006, p. 395).

No que se refere à estrutura de classes, o país seria caracterizado pelo desenvolvimento de uma poderosa classe burguesa, que teria incorporado e se integrado a setores como o latifundiário, o financeiro, os setores de comunicação e de serviços, além do capital internacional monopolista. No que se refere à classe trabalhadora, haveria uma camada bastante diversificada de trabalhadores urbanos e rurais, bem como uma classe média urbana e rural.

A classe média era definida por produtores agrícolas individuais ou pela agricultura familiar, o micro e o pequeno empresário comercial e industrial, os trabalhadores autônomos de nível superior, os funcionários públicos de nível superior, aqueles que trabalhavam no setor de serviços e comunicação que se diferenciavam pela qualificação profissional e níveis salariais, em comparação àqueles alcançados pela massa operária. Além do conjunto de todos esses grupos, a formulação ainda indicava a

presença de setores marginalizados por sua não inserção no mercado de trabalho, que estavam crescendo nos últimos anos.

A análise realizada é de que a burguesia e o Estado brasileiro não haviam conseguido resolver as contradições fundamentais do desenvolvimento no conjunto da sociedade e, por este motivo, haviam recorrido à força repressiva durante a crise. Deste modo, concluem que caberia ao partido constituir um processo de “acúmulo de forças”, ampliando os espaços democráticos e as conquistas populares como fonte que conduziria à meta socialista.

O 5º ENPT, ocorrido em 1987, inicia-se com a reflexão sobre os caminhos para o socialismo na especificidade da realidade brasileira. Naquele encontro é que começam aparecer os primeiros contornos do Projeto Democrático e Popular – PDP. A avaliação realizada era de que o Brasil já contava com certo desenvolvimento das forças produtivas, capaz de estruturar um parque industrial moderno, com expansão da rede de serviços, com relações mercantis e financeiras que se espraiavam até mesmo nas áreas rurais. Mas esse crescimento havia sido alcançado mediante o aprofundamento da relação de dependência com o capital internacional, mediante a superexploração do trabalho e a prevalência do capital monopolista nos setores mais importantes da economia.

Além disso, aquela forma de desenvolvimento havia acentuado as desigualdades históricas do país e havia centralizado a produção nas regiões mais desenvolvidas, onde havia sido criado também um grande número de pequenas empresas. A mesma situação repetia-se no campo, onde a agroindústria convivía com pequenos produtores rurais.

A conclusão desta avaliação é que, diferentemente do que havia acontecido nos países centrais, o capitalismo no Brasil havia se desenvolvido sem enfrentar o problema do monopólio da terra e integrando-se de modo subordinado ao mercado e ao sistema financeiro imperialista. A incapacidade do capitalismo brasileiro de incorporar o conjunto da sociedade ao desenvolvimento limitava as possibilidades da burguesia exercer sua hegemonia política na sociedade. Este seria o motivo para as frequentes intervenções militares na vida do país.

Entretanto, como assinala Iasi:

[...] seria interessante notar que o capitalismo brasileiro não viveu este período de “acelerada expansão” *apesar* destes fatores, mas exatamente

por causa deles. De igual forma o capitalismo brasileiro não deixou por resolver os problemas das desigualdades regionais, ou da predominância do latifúndio, mas o fato é que não precisou resolvê-los para atingir o grau de desenvolvimento capitalista que caracteriza nossa formação social (2006, p. 427).

O problema formulado pelo denominado Projeto Democrático e Popular se desenvolvia por dois ângulos: de um lado, o desenvolvimento desigual no país não eliminava o latifúndio e não completava a maturidade produtiva e financeira que pudesse permitir sua inserção não subordinada à ordem imperialista internacional, o que tornava a burguesia incapaz de realizar as tarefas democrático-liberais; por outro lado, a necessidade de acumular forças requeria a possibilidade de conquistar os setores médios e o conjunto dos trabalhadores assalariados, para os quais não estava imediatamente clara a necessidade da luta pela tomada do poder.

Portanto, na ordem do dia, estaria disposto um conjunto de medidas que visariam superar os entraves que impediriam um desenvolvimento que desse conta exatamente destas tarefas: superar as desigualdades regionais, incluir milhões nos frutos do desenvolvimento, superar o caráter coercitivo do Estado por um Estado “moderno” democrático, buscar a inserção não subordinada na ordem econômica internacional, romper o círculo perverso do endividamento financeiro e a subjugação aos ditames do FMI, fazer uma reforma agrária (IASI, 2006, p. 428).

A ideia defendida, portanto, era de que, frente à incapacidade estrutural da burguesia em oferecer um projeto ao conjunto da sociedade, seria necessário efetivar uma aliança das classes trabalhadoras com as camadas médias do campo e da cidade. O fato comum entre esses setores seria o fato de que são todos eles explorados pelos monopólios.

Essa perspectiva, no entanto, acaba de certo modo se aproximando da estratégia de revolução democrático-nacional formulada pelo PCB e criticada pelos próprios petistas. Existem

elementos que apresentam no mínimo algumas homologias: um ciclo de desenvolvimento que aparece inconcluso pela sua subordinação ao imperialismo; a permanência do latifúndio e portanto a impossibilidade de uma revolução democrática no país e as debilidades da burguesia nacional em cumprir suas tarefas históricas.

O PT, entretanto, naquele momento, reafirma por meio de suas resoluções a diferença com o projeto desenvolvimentista, qual seja, sua permanente rejeição à aliança com a burguesia. Seu projeto, portanto, não continha um caráter nacionalista. Como assinala Iasi (2006, p. 429), frente à impossível hegemonia burguesa, o PT reivindica uma possível hegemonia popular, para realizar as tarefas em atraso que a burguesia havia abandonado, como as lutas anti-imperialistas, antilatifundiárias e antimonopolistas.

Pela primeira vez, aparece como mecanismo para o processo de acúmulo de forças um esforço de atingir e conquistar os setores médios e a pequena burguesia urbana e rural. De acordo com o debate, seria necessário compreender que em determinadas conjunturas se tornaria imprescindível realizar acordos restritos em torno de alguns pontos definidos e objetivos, ou seja, realizar algumas alianças táticas vinculadas ao objetivo estratégico do partido.

Surge, portanto, a preocupação com o fato de que a necessidade de ruptura com a ordem capitalista não estaria colocada para a consciência da totalidade dos sujeitos envolvidos. Deste modo, o caráter do capitalismo no Brasil não permitiria a imediata substituição da propriedade privada pela propriedade coletiva. A planificação e a estatização deveriam ocorrer no caso da grande propriedade e dos monopólios nacionais e estrangeiros, mas o mesmo não deveria ser aplicado à pequena propriedade e à propriedade familiar.

A alternativa proposta seria, deste modo, combinar formas de propriedade diferenciadas (estatais, coletivas e individuais), que deveriam cooperar para o desenvolvimento do sistema produtivo e da circulação de mercadorias. Deveria haver, deste modo, a combinação entre planificação e economia de mercado.

Para Iasi (2006), estes primeiros elementos indicavam que se iniciava no novo partido um movimento teórico e político que ele havia originalmente tentado superar, e que acabou por reproduzir: a teoria da etapa nacional e democrática no rumo da revolução socialista.

Como aponta Coelho (2005), é também no 5º ENPT que começam a aparecer nas teses da Articulação sobre o campo

democrático popular os primeiros elementos interpretados por setores do partido como incompatíveis com a independência de classe.

Foi nesse Encontro que as tensões internas do partido começaram a se intensificar, tendo sido fortalecida a tônica contra as organizações vanguardistas, leninistas e ortodoxas. A disputa que se estabeleceu se realizava entre os setores chamados revolucionários e os setores da linha reformista. Os “revolucionários” já desconfiavam das diretrizes da política de acúmulo de forças e já havia entre eles um mal-estar. Não por acaso, quando o tema das alianças voltou ao debate, as disputas internas se acirraram e de algum modo pretendeu-se desqualificar os grupos organizados com uma tônica mais ortodoxa. A leitura de que não seria possível extinguir as classes sociais mesmo na gênese de uma transição socialista voltou a ecoar e se relacionava com uma suposta forma democrática de conviver com as diferenças.

Naquele período, seguindo o curso das mudanças, o PRC começava em 1987 a realizar uma avaliação da sua existência enquanto organização. Ao perceber sua incapacidade de mobilizar as massas, o PRC transitou da inspiração leninista a Gramsci, criticando a perspectiva dogmática e as possibilidades de fusão entre a teoria marxista e o movimento espontâneo de classe. Aquele era um momento singular em que o país vivia o processo constituinte, e o grupo se movia sob o lema “desestabilizar a Nova República”.

A conjuntura política em 1989, entretanto, tornou mais frágil a perspectiva do longo processo de acúmulo de forças frente à possibilidade imediata de conquista das eleições presidenciais. Frente à crise econômica e de legitimidade do então presidente Sarney e à fragmentação do bloco conservador em torno de uma candidatura que pudesse unificá-los, o 6º ENPT, naquele ano, se tornou um espaço de discussão do Plano de Ação do Governo (PAG) e suas diretrizes.

Visto como uma espécie de “poder alternativo”, o governo democrático-popular deveria dirigir a sociedade, ampliando as esferas de participação política, colocando o desafio de “romper com todas as formas de dominação”. As medidas tomadas neste governo, além das reformas fundamentais que seriam anunciadas, deveriam incidir na organização dos movimentos sociais e na “elevação de consciência dos trabalhadores”, impulsionando formas de auto-organização dos

trabalhadores que preparariam as “condições políticas” e acumulariam “para a revolução socialista” (IASI, 2006, p. 447).

O governo seria, portanto, o momento de transição preparatória para a meta socialista. Os militantes sabiam, entretanto, que um governo desta espécie, que se propunha a redistribuir renda, erradicar a pobreza, lutar contra as desigualdades sociais e regionais, redefinir o papel do Estado até então controlado por interesses particularistas, acabaria tendo que enfrentar forte resistência das classes dominantes.

As elites tentariam desestabilizar o governo, que só poderia ser sustentado pela mais ampla mobilização e luta social. Frente ao trágico desfecho da experiência chilena, cujo golpe neoliberal do comandante Pinochet havia produzido o genocídio das esquerdas, o PT buscava encontrar soluções para os possíveis confrontos que teria que enfrentar. Nesse sentido, a conquista do poder não poderia ser entendida como tomada do poder, mas através da vitória sobre a burguesia e seus aparelhos ideológicos de dominação durante um processo de construção de hegemonia política, social e ideológica.

Mas, durante as eleições, já era possível perceber algumas inflexões sobre o programa anunciado. A meta socialista havia sumido dos discursos da campanha. A proposta de estatização das grandes empresas e bancos, que fazia parte das propostas originais do partido em 1979, transformou-se em diretrizes que subordinavam a presença do capital estrangeiro nas atividades produtivas às prioridades da política econômica e que preconizavam a utilização dos bancos estatais para forçar o sistema privado a se adaptar às novas orientações. A bandeira do não pagamento da dívida externa se transformou em suspensão do pagamento e realização de uma auditoria convocando um plebiscito para definição dos termos da equação. E a erradicação da miséria deveria ser vista ainda como um esforço de crescimento econômico com distribuição de renda, para que os trabalhadores não tivessem dúvidas de que, no governo petista, suas condições de vida seriam qualitativamente alteradas.

Foi também em 1989 que o processo de autocrítica do PRC ganhou contornos radicalmente diversos. A avaliação da organização continuava a ser realizada e a autocrítica aos resultados atingidos pelo grupo se tornou um processo de revisão do próprio legado teórico que a inspirava, o marxismo. O comunismo passou a figurar como valor ético,

o interesse de classe como interesse geral da humanidade, o partido classista passou a ser entendido como um partido plural, a meta socialista foi substituída pela constituição de uma esfera pública democrática capaz de incorporar os excluídos ao estatuto de cidadania. Ao final, o grupo decidiu pela liquidação do PRC e, em 1990, optou pela fundação da Nova Esquerda.

Este processo de inflexão sobre os princípios e as bases programáticas do PT estava relacionado ao contexto vivido no país e no mundo.

1.3 EM TEMPO DE CRISES

As mudanças que se processaram no PT, em especial entre os anos de 1990 e 2000, estão estreitamente relacionadas ao processo de globalização e às alterações substanciais que se processaram no mundo do trabalho. Essas mudanças provocaram uma situação de incerteza e insegurança com relação ao futuro. As ideias de progresso e de um futuro sempre melhor, capitaneado pelo desenvolvimento das forças produtivas, foram abaladas. Com elas, também não ficaram ilesos o pensamento moderno e as teorias fundadas nas grandes narrativas. A perspectiva revolucionária passou a ser compreendida como um horizonte utópico a ser perseguido, ou mesmo apenas como um horizonte ético. Compreender este processo histórico mundial, que abateu profundamente as convicções do PT, é a tarefa deste capítulo.

Entre 1974 e 1975, após mais de trinta anos gloriosos de expansão do capitalismo, uma grave recessão econômica atingiu simultaneamente todos os países imperialistas. Para Coelho (2005), esse evento possuía um enorme significado: ele revelava que as políticas anticíclicas haviam perdido sua eficácia e sinalizava uma crise de longa duração¹⁹.

¹⁹ A afirmação do autor está fundamentada na obra de Mandel (1995 apud COELHO, 2005). Mandel trabalha com a ideia de que há no capitalismo períodos alternados ascendentes (em que as crises de superprodução se manifestam de forma breve e as fases de expansão de forma duradoura) e descendentes (quando ocorrem crises longas e profundas e de retomadas breves e de pequeno alcance). As fases ascendentes, entretanto, argumenta o autor, foram mantidas mediante políticas anticíclicas, desencadeadas pelos Estados Imperialistas mediante o recurso a uma inflação institucionalizada por meio do

Manter por vários anos, com pequenas interrupções, as taxas de lucro em patamares elevados foi possível enquanto a composição orgânica do capital e os aumentos salariais fundavam-se sobre o padrão de produção extensivo²⁰. Com o aumento progressivo da inovação tecnológica e o aumento da taxa de giro de capital em tempos cada vez mais curtos, a manutenção da taxa de lucro passou a depender, cada vez mais, do aumento da mais-valia.

Entretanto, o cenário internacional não parecia favorável para a recomposição das taxas de lucros. O movimento operário naqueles países se encontrava fortalecido pelo período de quase pleno-emprego. Deste modo, as possibilidades de recomposição de acumulação do capital passaram a depender cada vez mais da destruição da resistência operária.

A ideia de um capitalismo organizado não foi facilmente abandonada pelos social-democratas, que, frente à crise buscaram efetivar ainda em 1980/82 programas de administração da crise inspiradas perspectiva keynesiana com ampliação do crédito, mesmo que sob o custo da expansão da dívida interna. Entretanto, essa receita não funcionava mais. Os números elevados de desemprego, o crescimento pífio da economia e as sucessivas recessões trataram de convencer a social-democracia da necessidade de relegar o projeto reformista-distributivo a uma relíquia do passado.

A resolução deste problema dependeria, cada vez mais, do incremento brutal da massa de mais-valia. Esse quadro significou a abertura de um período intenso de lutas políticas de alcance

gasto público e da expansão do crédito. O Estado tornou-se, no capitalismo tardio, no grande instrumento capaz de viabilizar a administração das crises. Mas mesmo as políticas anticíclicas possuem limites. As políticas keynesianas do período pós-guerra, mesmo que pudessem aumentar o volume de dinheiro para alavancar as vendas de bens de consumo e bens de produção ou de armamentos, não foram suficientes porque a taxa de lucro começou a cair excessivamente. Além disso, o crédito inflacionário deixou de estimular a economia quando as empresas, o Estado e os consumidores se encontraram endividados.

²⁰ De acordo com Netto (1995), a diferença entre produção extensiva e intensiva pode ser assim descrita: a produção extensiva se consolida sobre as bases de um desenvolvimento quantitativo da força de trabalho; já a produção intensiva se funda na produtividade do trabalho, na racionalidade, na otimização e na utilização máxima das ciências e da tecnologia.

internacional²¹. Mas a década de 1980 marca, entretanto, o começo de uma nova etapa, em que a burguesia internacional passa do imobilismo à ofensiva.

O novo período passa a ser caracterizado pelas transformações nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e financeira que ficaram conhecidas como globalização. A globalização corresponderia à instauração de uma dinâmica financeira e comercial extra nacional, que escaparia ao controle dos Estados nacionais. De acordo com Mauriel:

Por economia globalizada os autores entendem um sistema mundial onde diferentes economias nacionais são incluídas e rearticuladas por processos e conexões internacionais. Essa rearticulação se dá porque o sistema econômico internacional se torna autônomo e socialmente sem raízes e o mercado e a produção tornam-se, de fato, globais, com as políticas internas muito mais fortemente condicionadas por fatores internacionais, que fazem crescer a interdependência sistêmica (2011, p. 197).

Este processo, entretanto, já havia sido enunciado por Mandel (1985 apud COELHO, 2005), quando o autor apontou para o surgimento de um novo padrão de desenvolvimento do capitalismo, que denominou capitalismo tardio²². Para Mandel, o aumento da produtividade é um dos elementos constitutivos deste período. A “terceira revolução industrial” corresponde à redução do tempo de rotação do capital e à crescente pressão sobre as empresas ou conglomerados na aquisição de novas

²¹ Dentre as quais Coelho cita: a Revolução dos Cravos em Portugal, a situação revolucionária na Polônia, Nicarágua e Irã, a vitória na guerra do Vietnã contra os EUA e o levante em diversos países africanos e da América Latina. A deflagração do período de crises que marca o capitalismo tardio pode ser interpretada deste modo: “como decorrente do acirramento do conflito de classes em torno da taxa de mais-valia” (2005, p. 406).

²² O capitalismo tardio se constitui como um padrão de desenvolvimento posterior à época imperialista e monopolista, embora incorpore as características desses dois momentos históricos. Iniciado com uma onda expansiva em 1940, que pôs fim ao período de estagnação inaugurado em 1914, o capitalismo tardio corresponde atualmente a um período de expansão descendente (Ibidem, p. 395).

tecnologias ou métodos de organização mais refinados.

De acordo com Mandel, a fonte predominante dos superlucros neste período histórico não se baseia mais nos preços dos monopólios, com na primeira fase imperialista. Os superlucros dependem agora das rendas tecnológicas, das possibilidades de substituir trabalho vivo por trabalho morto.

O poder econômico não se situa mais na apropriação dos setores que constituem a cadeia produtiva das mercadorias a serem desenvolvidas, ou seja, no monopólio da empresa capitalista, mas na monopolização do próprio progresso técnico.

Portanto, não interessa mais à empresa capitalista absorver em sua estrutura todos os setores responsáveis pela produção dos bens que ela mesma desenvolve. O processo passa a ser inverso. Cada vez mais, as empresas terceirizam a produção das partes constitutivas dos produtos que se propõem a desenvolver. Suas vantagens comparativas com estes pequenos nichos produtores passam a estar mais vinculadas ao seu poder financeiro, corporativo e à apropriação do conhecimento tecnológico.

Além disso, as mudanças em curso foram fortemente constituídas pela força que o capital portador de juros adquiriu neste processo. De acordo com Chesnais (2011), isso ocorreu após a deliberação pela queda do acordo de Bretton Woods na década de 1990, que tornou as taxas de câmbio flutuantes e desmontou as barreiras que limitavam o livre fluxo do capital financeiro. Essa situação tornou o processo produtivo, as relações de trabalho e o desenvolvimento tecnológico mais intensamente dependentes da decisão dos acionistas a eles vinculados.

O poder exercido pelo capital financeiro volátil e mundializado lhe permite ocupar um espaço privilegiado na repartição das riquezas produzidas entre salário, lucros e renda financeira. Mas este poder, entretanto, apresenta constrangimentos para o próprio desenvolvimento produtivo do qual se nutre.

Chesnais alerta para o fato de que os capitalistas financeiros, assim como os proprietários de terras, se mantêm em uma posição de externalidade da produção e, por este motivo, tomam decisões estritamente fundadas nos resultados financeiros de seus investimentos. Decidem, por exemplo, se irão investir em pesquisa e desenvolvimento (P&D) a partir da relação proporcional das rendas que lhes serão futuramente devidas.

Acontece que enquanto a racionalidade operada pelo mercado das

finanças se realiza sob os tempos imediatos e de curto prazo, P&D representam majoritariamente investimentos de longo prazo. Os acionistas, portanto, operam como um fator de risco para a produtividade das empresas, que só podem sobreviver mediante as possibilidades de rebaixamento dos custos da produção. Deste modo, a externalização da produção e do trabalho para outros ramos e a consagração de mecanismos de isenção fiscal se tornam elementos fundamentais do processo.

As novas formas que passaram a alterar o processo produtivo foram denominadas reestruturação produtiva. Ao abordar a questão da reestruturação produtiva, Antunes (2000) indica que o novo modelo descentraliza os custos da produção para o trabalho precarizado e mal pago.

O fenômeno consiste no seguinte: as empresas capitalistas passam a descentralizar a produção, mantendo um núcleo produtivo de alta tecnologia que sustenta e dirige a produção e terceiriza parte do processo produtivo. A descentralização da produção, somada a novas condições tecnológicas, exige menor estrutura industrial, o que justifica o processo de enxugamento das plantas industriais e a diminuição da massa operária e suas condições para processos de reivindicação salarial. As pequenas unidades produtivas industriais, domésticas ou artesanais, por seu turno, operam com a parcela menos rentável da produção e aplicam formas de subcontratação, sendo que as relações e condições de trabalho se tornam mais precárias e instáveis.

Neste contexto, o mundo do trabalho sofre inflexões de enorme repercussão. A classe-que-vive-do-trabalho se torna mais heterogênea, mais fragmentada e complexa (ANTUNES, 2000). Há desproletarização do trabalho industrial com diminuição da classe operária tradicional e expansão do desemprego, do trabalho terceirizado, subcontratado, informal, temporário e em tempo parcial.

As formas de terceirização do processo produtivo passam também a promover a desregulamentação do trabalho. Esse é um processo que tem tornado mais difícil a identificação das formas assumidas pelo trabalho e das relações formais estabelecidas para o seu intercâmbio. A informalidade, o empreendedorismo e o trabalho por conta própria se constituem em formas de terceirizar partes do processo produtivo.

À medida que a força de trabalho passa a se tornar abundante com o processo de inovações tecnológicas, os trabalhadores que se veem

próximos do contexto de desemprego passam a se incorporar ao mercado informal, às propostas de empreendedorismo e de trabalho por conta própria. Essas formas de trabalho transferem os custos e os riscos da produção para o trabalhador e obscurecem o referencial do assalariamento, tornando indistinto o lugar do trabalhador no processo produtivo (ABILIO, 2011). Um dos referenciais que têm se tornado mais fluidos neste período é o tempo de trabalho e o tempo de não trabalho.

É contraditoriamente neste processo que a força de trabalho feminina e a de segmentos marginalizados como os negros e os imigrantes passam a ser incorporados em maior proporção. Da mesma forma, há um retorno às formas de trabalho doméstico, artesanal e familiar.

Com efeito, uma das grandes vantagens do uso dessas formas antigas de processo de trabalho e de produção pequeno-capitalista é o solapamento da organização da classe trabalhadora e a transformação objetiva da luta de classes. Nelas, a consciência de classe já não deriva da clara relação de classe entre capital e trabalho, passando para um terreno muito mais confuso dos conflitos interfamiliares (HARVEY, 2004, p. 146).

Esta mudança na forma de ser da classe trabalhadora, que se configurou tanto nos países de capitalismo avançado como nos países de economia dependente, engendrou a polêmica em torno da centralidade do trabalho na conformação das relações sociais contemporâneas. Em 1980, André Gorz publicava uma obra denominada *Adeus ao proletariado*. Além de Gorz, outros pensadores passaram a questionar as interpretações das relações sociais fundadas na luta de classes.

Mas o processo da globalização não se relaciona apenas às inflexões que marcam a exploração do trabalho. Ele se conecta ainda aos problemas dos Estados nacionais. Com a reestruturação do processo produtivo, as empresas capitalistas passam a ganhar mobilidade territorial. A possibilidade de direcionamento da expansão das forças produtivas a territórios mais vantajosos passa a pressionar as fronteiras dos Estados nacionais, que já não dominam as condições para o desenvolvimento econômico. As empresas passam a ocupar os territórios que lhes pareçam mais atrativos e o desenvolvimento

econômico dos Estados nacionais torna-se mais dependentes das decisões operadas no mercado.

Ao abordar a questão da globalização, Ianni afirma que:

As empresas, corporações e conglomerados transnacionais sempre planejam as suas atividades, com base nos mais rigorosos requisitos da técnica e dos recursos intelectuais acumulados. Planejam em escala nacional, regional e mundial. Constroem cartografias minuciosas dos espaços controlados, disponíveis e potenciais, tendo também em conta minuciosamente os recursos de capital, tecnologia, força de trabalho, novos produtos, *marketing*, *lobbing*, etc... Desde o final da Segunda Guerra Mundial, e em escala ainda mais ampla desde o término da Guerra Fria, o capital adquiriu proporções propriamente universais. Articula os mais diversos subsistemas econômicos nacionais e regionais, os mais diversos projetos nacionais de organização da economia, as mais diferentes formas de organização social e técnica do trabalho, subsumindo moedas, reservas cambiais, dívidas internas e externas, taxas de câmbio, cartões de crédito e todas as outras moedas reais e imaginárias. O capital em geral, agora propriamente universal, tornou-se o parâmetro das operações econômicas em todo o mundo (2002, p. 17).

Assim, no período denominado globalização, a mobilidade do investimento produtivo se torna um grande mecanismo de barganha. A instalação do aparelho produtivo fica hipotecada às melhores condições de exploração do trabalho e aos benefícios que podem ser ofertados pelo Estado em cada região do globo.

Para Harvey (2004, p. 150), “o capitalismo está se tornando cada vez mais organizado *através* da dispersão, da mobilidade geográfica e das respostas flexíveis dos mercados de trabalho, nos processos de trabalho e no mercados de consumo”. Este processo, entretanto, tem levado estudiosos a afirmar que o período é marcado pelo fim da soberania dos Estados nacionais.

As alterações no panorama mundial se tornaram ainda mais complexas quando, em 1989, o mundo assistiu à queda do Muro de Berlim. Os meios de comunicação reproduziam as imagens pelo mundo todo, tendo veiculado o evento com uma dimensão de espetáculo. A queda do muro era representada não apenas como a derrota do projeto socialista e sua impossibilidade, mas como o fim da bipolaridade entre projetos societários radicalmente distintos, marcados pela luta de classes.

Mas as condições para o enfrentamento da crise de acumulação inaugurado em 1974 ainda se mostravam parciais. Os novos contornos estabelecidos no processo produtivo mundial não correspondiam a uma ordem jurídico-normativa que permitisse o livre fluxo do capital e a redefinição das formas de exploração do trabalho. É portanto a crise global contemporânea do capital que impõe como necessidade a sustentação do ideário neoliberal.

O discurso proferido era de que, frente ao novo quadro internacional de intensificação das relações comerciais, produtivas e financeiras entre países, a resposta a ser dada à crise deveria necessariamente corresponder à desregulamentação dos mercados, à desobstrução do comércio internacional e à entrada e circulação de capitais. Isso garantiria às nações a entrada no processo em curso: a globalização.

Na medida em que os princípios neoliberais se afirmam contrariamente ao planejamento estatal, ao protecionismo, à estatização e nacionalização, o Estado é responsabilizado pela crise e sua atuação é identificada como ineficaz, corporativa e discriminatória.

De acordo com Netto (1995), o avanço político, econômico e ideológico do projeto neoliberal se tornou viável com a crise do Estado de Bem-Estar Social e a crise do socialismo real²³, que se conformaram

²³ Para Netto (1995), tanto a crise do Estado de Bem-Estar quanto a crise do socialismo real se manifestam no momento em que se esgota o padrão de produção extensivo. Para o autor, apesar de o Estado de Bem-Estar Social operar como uma “gestão social” do capitalismo, é preciso considerar que no período houve forte intervenção do Estado no campo do financiamento das Políticas Sociais, controle tributário dos fluxos de capital e a articulação de um pacto social entre capitalistas e trabalhadores. De modo que sua crise estrutural representa a crise das condições de um desenvolvimento capitalista no marco da democracia. Do outro lado, o regime da antiga URSS representava a

como argumento de que a economia planejada seria insustentável.

O arcabouço teórico e político do neoliberalismo apresenta com pretensões hegemônicas mundiais novos princípios para a sociabilidade humana, fundados nos ditames da competitividade, do individualismo e da soberania do mercado. Tendo em vista esses pressupostos, a intervenção estatal é enfatizada como antieconômica e antiprodutiva, pois desestimularia o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. Deste modo, afirma-se como necessária e natural a manutenção de certo nível de desigualdade, que seria o motor da iniciativa pessoal. A iniciativa e o individualismo seriam catalisadores do desempenho e a única forma salutar de ascensão a melhores condições de vida. A livre-iniciativa dos indivíduos, por sua vez, seria a melhor maneira de promover o desenvolvimento econômico.

Assim, o campo do bem-estar social passa a ser designado ao indivíduo, à família, à comunidade e aos serviços privados. Caberiam ao Estado somente as funções de combate à pobreza, que não interessam ao mercado, como também a regulação jurídica para a proteção e o funcionamento em condições ótimas da livre-iniciativa privada. Compreendendo-se que o Estado havia sido historicamente configurado sobre preceitos de planificação, regulação sobre o trabalho e acesso à proteção social pública, deveria agora ser reestruturado, passando por reformas que se conformassem aos novos padrões produtivos e financeiros globalizados, subordinando a esfera política à esfera econômica numa escala sem precedentes.

A implantação de uma política que subordinasse o trabalho ao domínio do capital precisava ser rigorosamente imposta como uma fatalidade e ser aceita irredutivelmente. Alguns governos desse período

possibilidade efetiva da sociedade socialista. Entretanto, o desenvolvimento do projeto socialista se forjou exatamente em uma sociedade pré-capitalista, que teve que construir uma base urbano-industrial aceleradamente para atender às demandas fundamentais imediatas. Foi nessas condições que se estabeleceu uma ordem concentradora de poder, fundada no unipartidarismo, na fusão partido/Estado e em um ordenamento econômico estatizado burocraticamente (Estado hipertrofiado). A crise do padrão extensivo requeria um sistema mais flexível que só poderia ser obtido mediante o retorno ao sistema de mercado capitalista, ou a socialização do poder político. A primeira alternativa ganhou relevo, consolidando-se gradativamente e causando traumatismos sociais sem precedentes naquele país e no mundo.

têm sido citados pela força com que assumiram esta perspectiva, como os de Thatcher, Reagan e mesmo FHC. Em 1985, após um ano de greve, mais de 120 mil mineiros ingleses foram obrigados a voltar ao trabalho inteiramente derrotados pelo governo de Margaret Thatcher. Algo semelhante aconteceu em 1995, quando os petroleiros da maior empresa estatal brasileira foram duramente reprimidos pelo governo FHC. A greve acabou com a ocupação das refinarias pelo exército brasileiro. Mesmo com seu fim, 73 trabalhadores foram demitidos, mil foram punidos, os sindicatos tiveram suas contas bloqueadas e 20 deles receberam multas de 2,1 milhões de reais por terem organizado uma greve que foi declarada abusiva pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Mas o neoliberalismo foi algo mais do que a imposição autoritária de perdas aos trabalhadores organizados nos seus locais de trabalho. No caso da América Latina, que havia consolidado sua dívida com agentes financiadores externos, o ideário neoliberal foi transposto em um receituário capaz de ampliar os espaços de expansão do capital a quase todas as esferas da vida social e de catalisar os fluxos de capital para os centros do capitalismo mundial.

Assim, o papel dos Estados nacionais no continente latino-americano seria o de coordenar uma política que tornasse estáveis e atrativos os investimentos externos no país e que executasse um programa capaz de gerar recursos para o pagamento da dívida sem, entretanto, aumentar os tributos. Deste modo, as alternativas preconizadas pelo Consenso de Washington²⁴ no âmbito das Políticas Sociais apontavam para a redução dos gastos públicos e privatização de

²⁴ O chamado Consenso de Washington aconteceu em 1989, quando em reunião organismos internacionais como o FMI, BID e BIRD, economistas latino-americanos e funcionários do governo americano avaliaram a primeira tentativa de implantação frustrada do projeto neoliberal no continente. A reformulação dos preceitos a serem seguidos não tinha caráter deliberativo, mas suas conclusões repercutiram como diretrizes que conduziram a atuação das instituições internacionais em relação aos países em questão. Frente à situação denominada “estagflação” (estagnação econômica e inflação) e ao elevado grau de instabilidade econômica, os países deveriam manter rígida disciplina financeira, priorizar gastos públicos evitando os déficits, promover a liberalização financeira e o investimento direto estrangeiro, promover a privatização e proteger a propriedade intelectual (CARCANHOLO, 2000).

empresas estatais a fim de gerar receita para pagamento da dívida e estimular a concorrência e a produtividade.

Para Netto (1995), entretanto, a ideia propagada de que o capital, sob o ideário neoliberal, tenha passado a combater efetivamente o planejamento estatal não passa de uma falácia. Pois o que se verifica na implementação do referido projeto não é a anulação das funções do Estado, mas o deslocamento dessas funções em benefício dos interesses de mercado. Não há, portanto, redução das funções do Estado, que tem como prerrogativa maior a defesa da propriedade privada. Trata-se de redimensioná-lo como Estado mínimo social e Estado máximo para o capital.

Coetaneamente, nesse contexto global marcado por alterações substanciais que se faziam sentir em quase todas as esferas da vida social, surge a chamada “crise de paradigmas”. Alguns teóricos passam a contestar a capacidade do Estado em prover os Sistemas de Bem-Estar Social, fundados no pleno emprego e nas políticas que se referenciam no trabalho.

Para Rosavallon (1998 apud MOTA, 2009, p. 42), o crescimento do desemprego e das novas formas de pobreza atesta a impotência dos típicos modelos de Welfare State e demonstra a configuração de uma *nova* questão social. Para o autor, o problema não residiria no esgotamento de um determinado padrão de acumulação capitalista, mas na necessidade de recriar o Estado Providência, reformulando o que é justo e equitativo, redefinindo as bases de solidariedade e criando novos direitos sociais de inserção, que seriam responsáveis por um novo contrato social.

Outro autor de grande circulação que tem afirmado mudanças substanciais no âmbito da questão social é Robert Castel. Para o autor (1998 apud MOTA, 2009, p. 43-44), a questão social se estabelece como a possibilidade de manter a coesão frente ao risco de uma fratura social. Castel reconhece a centralidade do trabalho na sociabilidade humana e a relação existente entre a divisão social do trabalho e os sistemas de proteção. E é exatamente a decomposição do vínculo existente entre os indivíduos e o trabalho que coloca em questão as possibilidades de manutenção do Estado de Bem-Estar Social.

Ao tratar dos temas e dos problemas a serem equacionados na atualidade, estes e outros autores começam a encontrar grande aceitação no âmbito acadêmico e ressonância nas formulações políticas. Parte deles, entretanto, está voltada para as questões da realidade europeia.

Como sinaliza Mota (2009), diferentemente dos países desenvolvidos, nas economias periféricas a plena incorporação ao processo de reprodução ampliada do capital veio a ocorrer somente na década de 1970. O modo de integração desses países à ordem econômica mundial foi induzida pelos Estados nacionais e patrocinada pelo crédito externo. Quando a ofensiva neoliberal e a crise da dívida abateram os países latino-americanos, seus sistemas de proteção ainda eram recentes. Portanto, os impactos da agenda neoliberal são, nos países dependentes, de outra natureza.

Mas a “crise de paradigmas” não se refere apenas às questões pertinentes ao Estado e à sociedade na contemporaneidade. Os fenômenos que modificam as relações sociais na atualidade forjam ainda condições para questionamentos sobre o próprio uso da racionalidade como ferramenta para tornar a vida social melhor e sobre a capacidade dos homens direcionarem o curso da própria história.

Repercute, junto à crise cíclica do capital em 1970, a ideia de que um novo mundo havia surgido. Novas teorias anunciavam a chegada de uma sociedade pós-industrial que poderia ser caracterizada como uma sociedade do conhecimento, pós-moderna e livre dos universalismos totalitários e das metanarrativas, um mundo onde as ideologias e a produção de consensos teriam cedido lugar à produção dos dissensos e do pluralismo, uma sociedade marcada pelos fragmentos e pelas identidades particulares e onde as ilusões da emancipação social teriam sido derrotadas.

De acordo com Neves (2010), em diferentes momentos históricos foi anunciado o surgimento de um mundo novo. Em 1918, durante a Primeira Guerra Mundial, Oswald Spengler publicou o livro *A decadência do ocidente*, pronunciando o fim da sociedade ocidental; em 1975 o sociólogo Charles Wright Mills anunciou o fim da era moderna e o advento de um período histórico denominado pós-moderno em sua obra *A imaginação sociológica*; em 1960, durante os ainda vigentes anos de ouro do capitalismo, Daniel Bell publicou o livro *O fim da ideologia*; em 1970 Alain Touraine anunciou o advento da sociedade pós-industrial e da pós-modernidade com seu livro *A sociedade pós-industrial*.

Mas, como afirma Coelho (2005), nunca o anunciado havia ganhado tamanha repercussão como a que se estabeleceu no contexto da

crise do capital. Neste contexto, Jean-François Lyotard é reconhecido como um dos precursores e difusor das teorias pós-modernas²⁵. Em seu livro *A condição pós-moderna*, em 1979, o autor alega que na sociedade atual os grandes modelos de interpretação social como o funcionalismo e o marxismo não seriam mais válidos, pois os vínculos entre os indivíduos já não seriam propriamente modernos. O autor argumenta que a condição pós-moderna se define pela perda de credibilidade dos grandes relatos, sejam especulativos (filosofia) ou de emancipação (políticos). De modo que aquilo que caracteriza a sociedade atual seria a legitimidade das diversas narrativas e dos jogos de linguagem. A busca da verdade, deste modo perde sentido, o pragmatismo passa a se tornar um elemento de grande importância na vida social e a busca de consensos cede lugar à produção de dissensos.

De acordo com Wood, a análise da produção do que denominou esquerda “pós-modernista”, incluindo o pós-marxismo e o pós-estruturalismo, indica que os autores desta vertente teórica se interessam por linguagem, cultura e “discurso”. Para o pós-modernismo,

O conhecimento humano é limitado a línguas, culturas e interesses particulares, assim sendo, a ciência não deve e nem pode aspirar apreender ou aproximar-se de alguma realidade externa comum (1999 apud NEVES, 2010, p. 100).

Ou seja, o pós-modernismo rejeita categoricamente o conhecimento totalizante, os valores universais, a racionalidade ocidental, as ideias gerais de igualdade (liberais ou socialistas) e a concepção de emancipação humana presente no marxismo.

Para Coelho (2005), as três características mais significativas do pós-modernismo estão relacionadas à crítica da racionalidade, do universal e da ideia de emancipação. O projeto racionalista é apontado como uma grande ilusão totalitária. A modernidade e o uso da razão são

²⁵ O termo pós-modernismo ou pós-moderno é empregado aqui com o sentido de movimento cultural, ou seja, aquilo que foi pensado por intelectuais caracterizados como pós-modernistas. Portanto, seu significado não se refere à delimitação de um determinado período histórico. O termo pós-modernidade não se configura, neste estudo, como um termo que serve para definir uma divisão temporal de uma época a outra.

associados às práticas de opressão e violência. A recusa ao universal é, deste modo, constituída pela recusa a qualquer síntese estruturante como totalidade. Categorias como modo de produção e classes sociais deixam de configurar possibilidades de explicação do desenvolvimento histórico. Tendo-se em vista que toda universalidade é totalitária, o novo paradigma inaugura o culto à diferença, à proliferação dos jogos de linguagem e à prática do dissenso. As utopias, por sua vez, precisam ser rebaixadas, o progresso econômico e social teria sido alcançado somente mediante grandes tragédias, a emancipação, neste caso, deve ser substituída por práticas libertadoras no interior da democracia formal.

Deste modo, desacreditada das possibilidades de emancipação humana²⁶, o movimento cultural pós-moderno é invadido por uma racionalidade utilitária e pragmática, que naturaliza a questão social e que, de acordo com Coelho (2005), quanto mais contribui para tornar o legado marxista distante, mais contribui para o fortalecimento do liberalismo.

A conformação deste panorama internacional e seus rebatimentos sobre a particularidade da formação histórico-social brasileira, bem como a projeção das formulações que contestam o legado marxista, afetarão profundamente o curso da história do Partido dos Trabalhadores, e, em consequência, o curso da história no Brasil.

Realizada esta breve apresentação das principais mudanças que abateram o mundo com a globalização, dentre as quais estão principalmente a importância adquirida pelo desenvolvimento e pela apropriação do conhecimento e da base tecnológica, a liberalização e mundialização do mercado financeiro e a reestruturação produtiva,

²⁶ Para Marx (2007), a organização da sociedade capitalista tornou o Estado livre, mas não tornou livre a sociedade. O autor afirma que o Estado pode ter se livrado de uma condição sem que o mesmo pudesse acontecer com os homens e as relações sociais. Com a instauração do capitalismo, todos os privilégios da sociedade feudal tiveram que ser abolidos do Estado, mas apenas para que pudessem ser conquistados em meio à sociedade civil. O Estado tornou-se enfim o espaço político, o lugar onde os homens mantêm os elos da vida comum, ao passo que a sociedade é o espaço dos destinos individuais. Deste modo, ao passo que isso acontece, as relações sociais desiguais são entregues à própria sorte. Marx reconhece que a abolição dos privilégios e a emancipação política foram uma conquista histórica sem precedentes, mas assinala que a emancipação humana só poderá ser alcançada perante a formação de outra organização social, sem classes.

aprende-se que essas mudanças tiveram impacto nas teorias e ideologias que viam na história um processo evolutivo progressivo e que acreditavam que os trabalhadores cumpririam uma função histórica para a transformação social.

1.4 A VIRADA PROGRAMÁTICA NO PARTIDO DOS TRABALHADORES

Para Iasi (2006), o 7º Encontro Nacional do PT, realizado em 1990, marca o início de uma inflexão moderada no partido. De acordo com o autor, três situações conjunturais incidem com enorme influência sobre seus novos rumos: a derrota eleitoral de Lula para Collor de Mello²⁷, o desmonte do bloco socialista a partir da crise da URSS e o recuo dos movimentos populares e sindicais naquele momento.

A derrubada do muro de Berlim em 1989 provocou as organizações internas do PT, que se viram obrigadas a interpretar e tomar um posicionamento quanto ao evento. Em especial, a Articulação, que já havia por diversas vezes pronunciado críticas ao regime soviético. Foi a tese da Articulação que inspirou grande parte do conteúdo impresso na resolução do 7º ENPT.

Essa tese propunha uma avaliação da trágica experiência do Leste europeu e apresentava sua visão sobre o processo. Para a tendência majoritária (COELHO, 2005), a primeira grande lição era que o fracasso daquele modelo estava atrelado ao colapso de uma concepção profundamente autoritária de Estado, partido e sociedade.

A tese afirmava também que aquele modelo confundiu socialismo com estatismo, impedindo que serviços elementares (como consertos domésticos, padarias, táxis, etc.) pudessem dar vazão com fluidez e eficiência às demandas da população. Além disso, havia erros no planejamento, especialmente no que se refere à agricultura e ao modelo de industrialização, que era incapaz de atender à demanda por bens de consumo. O resultado foi que a gestão burocrática e autoritária serviu para consolidar uma casta de dirigentes privilegiados na administração pública. Criticavam ainda o espírito dogmático da revolução, que se

²⁷ Não parece desprezível o fato de que a derrota eleitoral da candidatura de Lula havia sido promovida, entre outros acontecimentos e fatores, pela manifestação de setores empresariais que afirmaram sua intenção de deixar o país caso o candidato popular fosse eleito (IASI, 2006).

expressou na falta de liberdade para a produção cultural e na produção de uma coletividade fria e abstrata. Assim, três valores deveriam ser incorporados pelo Projeto Democrático e Popular no Brasil: “socialismo, democracia e liberdade”.

As formulações da Articulação indicavam ainda as novas mudanças que viriam a atingir o PT. A tese continuava a apontar a necessidade de socialização dos meios de produção, mas um novo elemento foi introduzido. Para a Articulação, a socialização dos meios de produção não deveria atingir as pequenas e médias empresas. Os empresários deste setor passam a ser considerados aliados estratégicos para o combate antimonopolista, anti-imperialista e antilatifundiário. E a transição para o socialismo passa a ser colocada em um horizonte cada vez mais longínquo. De modo que, a longo prazo, seria necessário conviver e disputar hegemonia com os diferentes partidos das diferentes classes (COELHO, 2005).

Também foi nesse período que o PRC foi dissolvido e um encontro marcado para a fundação de uma nova tendência. A avaliação do grupo era que o PRC havia falhado teórica e politicamente. Sua pretensão de ser a vanguarda de um movimento revolucionário havia naufragado pelo simples fato de que o PRC não havia sequer conseguido se inserir no movimento de massas ou ser dirigente de qualquer processo significativo. As crises que se abateram sobre o mundo do trabalho e o apagamento da bipolaridade entre capitalismo e socialismo indicavam que este havia falhado como projeto societário. Isso contribuiu para que o PRC entendesse que seus fracassos não eram senão sintomas do esgotamento da perspectiva marxista.

No início de 1990, era fundada a nova tendência, denominada Nova Esquerda²⁸. De acordo com a leitura da Nova Esquerda, o marxismo seria de fato uma forma de humanismo radical, da qual o

²⁸ Para a fundação da nova tendência petista, foi convocado um Encontro Nacional para fevereiro de 1990 e um documento intitulado “Manifesto por uma Nova Esquerda” foi divulgado pela comissão organizadora. Ao Encontro, entretanto, compareceram os mais diversos militantes, inclusive os que não concordavam com o documento. A maioria (cerca de 75%) concordava com a tese da Nova Esquerda. Dentre eles, permaneceram José Genoíno, Tarso Genro, Ozéas Duarte, Aldo Fornazieri, Marcos Rolim e José Eduardo Utzig, mas parte do grupo decidiu formar uma nova corrente chamada Movimento por uma Tendência Marxista (MTM) (COELHO, 2005).

grupo não poderia abdicar. Entretanto, o marxismo conteria ambiguidades e insuficiências teóricas.

Para a nova tendência, a luta de classes não poderia ser considerada como motor da história porque ela não é anterior à prática concreta dos homens. Ao proletariado, não poderia ser atribuída uma missão histórica, pois a história havia comprovado que as disposições políticas daquela classe não confirmavam a teoria. O que a história demonstrava era a impossibilidade de prever o futuro, pois a realidade estaria relacionada à indeterminação e ao acaso.

O proletariado não seria o ator privilegiado da história, mas apenas mais um dos atores que a forjavam e compunham a sociedade. As mudanças que se processavam no mundo demonstravam que, no lugar da bipolaridade, haveria um futuro reservado para a multiplicidade de identidades, o que contribuiria para a construção da democracia e de um novo patamar de sociabilidade. Além disso, era preciso superar a ideia de que o Estado é essencialmente classista e um aparelho de coerção. Para o grupo, sua principal tarefa seria lutar por reformas radicais que, na realidade social brasileira, se manifestariam com um sentido irreconciliavelmente anticapitalista.

A revolução não deveria ser mais vista como tomada do poder, ou como ditadura do proletariado, mas como alargamento da democracia e processo contínuo de permanente libertação. Para a Nova Esquerda, era preciso reconhecer que um mundo perfeito, como aquele identificado pelo marxismo, não passava de uma ilusão e que a criação desta perspectiva no imaginário dos socialistas foi responsável pelas atrocidades que se cometeram em nome dela. Era preciso negar o dogmatismo e lutar por um socialismo humanístico e democrático, que evitasse tanto a concepção de socialismo impressa pela social-democracia europeia como o burocratismo totalitário do socialismo real.

Foi ainda no 7º ENPT que a Nova Esquerda tornou-se aliada da corrente Vertente Socialista, considerado o agrupamento mais à direita do partido. Juntas, as correntes obtiveram 17% dos votos para a composição do Diretório Nacional. E, embora ainda fosse minoritária, a Nova Esquerda passava realizar uma leitura da realidade muito próxima daquela defendida pela Articulação.

De acordo com Iasi (2006, p. 454), o documento mais importante do 7º Encontro Nacional foi intitulado “O socialismo petista”. No texto, o partido atribui o fracasso das experiências do socialismo real ao aparelhismo do Estado e ao caráter autoritário e sectário com que a

revolução foi desencadeada. Isso fazia que o PT negasse a “ditadura do proletariado” como estratégia para a construção do socialismo, negando, portanto, os sistemas políticos organizados sobre a base de um único partido, a estatização forçada e de todas as atividades econômicas do país, o afastamento da população do exercício do poder e a eliminação dos opositores.

Deste modo, o PT entende que a meta socialista deve ser o projeto da “maioria” da sociedade e de sua consciência. Isso coloca em questão a necessidade de alcançar a vontade e a legitimidade política como formas de se chegar à nova sociedade. A ruptura revolucionária, portanto, não poderia ser qualificada como um momento, mas como um processo. A forma de se alcançar tal perspectiva estaria vinculada à necessidade de aprofundar a democracia, representativa e participativa, sob o aprimoramento das instituições do Estado democrático de direito e das liberdades dos cidadãos.

Assim, a equação se inverte, e o termo socialista passa a qualificar o projeto democrático do partido. A meta socialista passa a se conformar como um princípio orientador, distante, um horizonte ético. O Brasil, um país de pouca tradição democrática, não havia sequer experimentado os princípios liberais. Se a burguesia era incapaz de realizar as tarefas da democracia burguesa, esta passaria a ser uma tarefa petista.

Como o planejamento burocrático passa a ser negado, também as formas de propriedade coletiva como o único meio de realização da economia passam a ser criticadas. Assim, as resoluções indicam que “o PT recusa a perspectiva voluntarista de pretender abolir o mercado, como espaço social de troca” (PT, 1990 apud IASI, 2006, p. 478-479). Deste modo, caberia ao Estado a função reguladora de proteção aos consumidores, aos assalariados e pequenos proprietários, atuando ainda sobre as políticas de preços, de crédito, sobre o sistema financeiro e assegurando uma legislação antimonopolista.

Sutilmente, algumas inflexões começam a aparecer na proposta partidária, como aponta o autor:

O lugar que nas resoluções anteriores era ocupado com afirmações sobre as formas de propriedade, as relações de produção, e outros aspectos do universo socialista, é agora preenchido pela intenção de construir “um sujeito democrático coletivo, sem com isso negar a fecunda e

desejável singularidade individual”, ao mesmo tempo em que se assegure “a igualdade fundamental entre os cidadãos”, sem perder de vista o “direito à diferença”. Como ressalva, o texto reafirma que a condição para esta “efetiva democracia” é a democracia econômica, organizada a partir da “propriedade social dos meios de produção”, para que não se confunda com a “propriedade estatal”, propriedade esta que pode ser gerida de forma individual, cooperativa ou estatal, ou aquela que a própria sociedade “democraticamente decidir”. O objetivo maior seria “superar tanto a lógica perversa do mercado capitalista quanto o intolerável planejamento econômico estatal” (IASI, 2006, p. 456-457).

Embora o Encontro tenha sido marcado por certa disposição para aceitar emendas da esquerda petista na tese guia da corrente majoritária, outras tendências, que já vinham manifestando suas críticas ao Projeto Democrático e Popular desde o 5º Encontro, não se dispuseram a negociar acordos pontuais com a Articulação²⁹.

A crise que se instaurava chegou ao ponto de alguns partidários sustentarem a partir daí a necessidade de “refundação do PT” a fim de adaptá-lo aos “novos tempos”, cuja marca principal se relaciona à reestruturação produtiva, à mundialização do capital e à crise que se instaurou no âmbito do marxismo.

Em 1991, em vez de mais um Encontro Nacional, optou-se pela realização do I Congresso do partido, mas ele não significou a refundação do PT, como esperavam alguns setores. O que houve foi a continuidade das reflexões que tentavam encontrar alguma síntese explicativa para o processo em curso.

²⁹ No mesmo ano, o Diretório Nacional fixou procedimentos para o reconhecimento das tendências no partido: a Causa Operária e a Convergência Socialista não foram aprovadas segundo os critérios estabelecidos. A Causa Operária acabou sendo expulsa. Quanto à Articulação, uma comissão no Diretório Nacional acabou reconsiderando a decisão. No processo, as correntes Vertente Socialista (considerada uma corrente à direita do partido), Nova Esquerda e Democracia Socialista votaram a favor da expulsão, enquanto O trabalho e o Movimento por uma Tendência Marxista (MTM) votaram pela permanência da corrente (COELHO, 2005).

Em discurso proferido no I Congresso, Lula retomava a necessidade de rediscutir o socialismo:

É preciso que enxerguemos que não podemos continuar discutindo socialismo nos moldes em que discutíamos há alguns anos atrás. Que não podemos fingir que nada mudou no mundo, que tudo continua como dantes e que, portanto, nós estávamos corretos. Que o nosso partido também não tem nenhum defeito, continua correto, continua sem cometer nenhum equívoco. Nós chegamos à conclusão que é preciso evoluir... Em 1989, quando disputávamos a campanha para Presidente da República, a direita neste país, os representantes da burguesia, na verdade, quase nos encurralaram no debate sobre o socialismo. Cada pedaço do muro de Berlim que era vendido aqui nas ruas de São Paulo, ou que algum visitante brasileiro na Europa trazia para dar de brinde a um companheiro, era uma martelada na nossa cabeça. Alguns sequer sabiam o que responder. Outros, caíram na perplexidade (SILVA, 1990 apud COELHO, 2005, p. 208).

Neste contexto, algumas figuras públicas da Articulação, como Aloizio Mercadante e Glauco Arbix, já começavam a se pronunciar sobre a indesejável convivência com as correntes de inspiração leninista³⁰ e a enfatizar a centralidade estratégica das eleições nas prioridades do partido. De acordo com discurso proferido por Mercadante:

A construção, inclusive a mudança na correlação de forças numa sociedade como a nossa (...) passa por você acumular experiências de governo de

³⁰ Meses após o I Congresso, a tendência Convergência Socialista foi expulsa do partido pelo então Secretário Geral do Diretório Nacional, José Dirceu. A CS era acusada de não acatar as definições da regulamentação de tendências no que se refere à manutenção de uma estrutura própria e relações internacionais próprias. Coincidentemente, foi no I Congresso que a CS apresentou a tese “Em defesa do PT das origens, por um Brasil Socialista” (COELHO, 2005, p. 223).

vários níveis. Então temos que nos preparar para disputar a condição de ser governo. (...) A luta institucional é um espaço fundamental de luta política, de construção dessa sociedade. A luta pela transformação do Estado a partir da experiência de governo, de gestão, de quadros, de discussão de políticas públicas é um espaço fundamental de construção desse novo projeto (...) temos que enfrentar a questão da democracia, de ser governo, disputar para valer o processo de sucessão presidencial (...) Caso contrário, a gente diz que fez uma opção pela democracia, mas continua trabalhando com uma visão conspirativa menor de transformação da sociedade e que não faz história política (MERCADANTE, 1990 apud COELHO, 2005, p. 215).

O processo das disputas internas revelava que a concepção de democracia no PT estava sendo redefinida. A democracia sempre teve uma importância substancial na existência do partido e das correntes que o compunham. Entretanto, se no início seu conteúdo se definia pela perspectiva de socialização das riquezas produzidas, e, portanto, estava atrelado à luta de classes, a partir da década de 1990, a democracia passa a ser entendida como forma de governo ou como organização do Estado, apesar de ainda manter um vínculo estreito com a ideia de um poder popular.

A Nova Esquerda apresentou sua tese novamente em conjunto com a corrente Vertente Socialista, com o nome Projeto para o Brasil – PPB. Pela primeira vez, propôs objetivamente ao PT uma opção pela estratégia democrática.

De acordo com o PPB, o fim da bipolaridade significava o início de uma nova ordem mundial democrática que viria a permitir o enfrentamento dos problemas globais no plano interno de cada país, como o problema das dívidas externas, a fome e a miséria no Terceiro Mundo, a degradação do meio ambiente, o narcotráfico e o armamentismo. No Brasil, fundado sobre o capitalismo dependente, oligopolista, autoritário e marginalizador, o problema estaria centrado na ausência de cidadania, na fome, no analfabetismo, na fragilidade das instituições democráticas e na crise econômica brasileira, que tenderiam a resultar em efeitos ainda mais deletérios para a sociedade.

Para o PPB, tanto a ideologia do livre mercado quanto a do

estatismo deveriam ser negadas por uma concepção que combinasse planejamento estatal com um mercado orientado socialmente. De acordo com Coelho:

O Estado deveria exercer uma “ação reguladora sobre a economia” através de empresas estatais e de “mecanismos de controle do sistema financeiro, de políticas tributárias, de preços, de crédito, de legislação antimonopolista e de proteção aos consumidores, aos assalariados e aos pequenos proprietários”. A “presença de capital estrangeiro ou de empresas internacionais será benéfica para a sociedade”, num contexto de relações internacionais democratizadas e de controle “da sociedade organizada” sobre os segmentos privados da economia (2005, p. 302. As aspas indicam citações retiradas do PPB).

O projeto ainda propunha mudanças profundas dos meios de comunicação de massa, a solução da questão agrária, um acordo sobre a questão da dívida externa com base em uma negociação firme e competente e a necessária atração de investimentos à viabilização do programa democrático-popular.

Para a aprovação do PPB, entretanto, tornava-se ainda mais necessário um acordo com a Articulação. A tese obteve apoio de pouco mais de 12% dos militantes do PT, já as correntes de esquerda somavam 37%, e a Articulação obteve 46% dos votos. Embora não tenha conseguido efetivamente uma aliança com a Articulação, a Nova Esquerda começou a expressar sua vontade em conformar um campo político renovador majoritário. Mas a possibilidade de aliança entre a corrente majoritária, a Nova Esquerda e a Vertente Socialista não era um ponto pacífico para todos os militantes da Articulação, naquele momento.

O I Congresso do PT foi ainda o último evento em que a Nova Esquerda se apresentou como corrente organizada, depois disso passaram a se manter como “corrente de opinião”, cuja referência era agora o bloco constituído em torno do PPB. Toda a organização se resumia a organização de plenárias e militância nos gabinetes parlamentares do grupo, com destaque para o gabinete do deputado José Genoino, que assumia um papel ainda mais importante para o grupo.

Com o tempo, o PPB começou a aparecer sob o nome Democracia Radical. A meta a ser atingida pelo grupo continuava sendo a de construir um campo majoritário renovador para o partido.

As sínteses daquele Congresso apresentam as experiências do socialismo real como incapazes de dar respostas às questões da liberdade individual, da democratização das relações entre o Estado e o indivíduo e do desenvolvimento com preservação ambiental. Por sua vez, assistia-se no mundo inteiro ao crescimento das desigualdades sociais e aos impactos do capitalismo globalizado sobre a América Latina. Diante desses fatores, o PT continuava comprometido com a democratização do poder e com as lutas anti-imperialista, antimonopolista e antilatifundiária. É ainda no I Congresso que começa a ganhar maior relevo a proposta de um “projeto alternativo” para o país, capaz de ampliar o mercado interno, democratizar a renda, a terra e as comunicações, promover a retomada do crescimento econômico e a ampliação das conquistas democráticas.

O 8º ENPT, realizado em 1993, marca uma vitória momentânea das correntes à esquerda do partido. A crise do governo Collor e seu *impeachment* recolocaram novamente a questão da disputa eleitoral como possibilidade a ser perseguida.

O setor moderado do partido apostava em alianças que denominavam de centro-esquerda. Os partidos do centro seriam o PSDB, o PMDB e o PDT, e os partidos de esquerda o próprio PT, o PCdoB e o PSB. O raciocínio das alianças começa a ganhar um novo sentido, elas passavam ao largo da referência das classes sociais e voltava-se agora para a conformação das siglas partidárias.

Havia ainda um descontentamento no interior da Articulação com a prática política de alguns de seus representantes³¹. Por esse motivo, não houve no 8º Encontro Nacional a apresentação de uma tese guia da corrente, mas várias teses. A Articulação ainda apresentou duas chapas para compor o Diretório Nacional. Uma, composta por nomes como Olívio Dutra, José Dirceu, Luiz Dulci e Aloizio Mercadante, intitulada “Articulação Unidade na Luta”, outra, composta por figuras como Rui Falcão, Hamilton Pereira, Luci Choinacki e David Capistrano, chamada

³¹ Dentre diversos motivos que podem ser indicados para a cisão daquela tendência, está a decisão tomada por Luiza Erundina, ex-prefeita de São Paulo pelo PT, de aceitar o convite para compor um ministério no governo de Itamar Franco (COELHO, 2005).

“Uma opção de Esquerda”.

A justificativa para a separação não estava relacionada a uma visão programática divergente³², era motivada pelo incômodo gerado pelo comportamento político de seus dirigentes. No preâmbulo de um texto redigido em conjunto com a corrente Democracia Socialista, os adeptos da tese Uma opção de esquerda declaram:

Neste 8º Encontro é chegada a hora de renovar a linha e o coletivo dirigente do PT. A sucessão de ambigüidades presente no comportamento do partido no último período aponta para uma preocupante perda do seu potencial de transformação social. Muitos dos atuais quadros dirigentes apoiaram a adoção de uma alternativa parlamentarista de corte conciliador, sendo desautorizados pelas bases. Não conduziram com suficiente nitidez a política de oposição ao governo Itamar, como é o desejo das bases. Lançaram-se em uma precipitada busca de alianças eleitorais que frequentemente colocou o PT em situações humilhantes (1990 apud COELHO, 2005, p. 225-226).

Foi neste encontro que a corrente majoritária Articulação sofreu uma profunda cisão, sendo dividida entre os agrupamentos que depois foram denominados Articulação Unidade na Luta e Articulação de Esquerda. Foi essa fragmentação que possibilitou às esquerdas assumirem, pela primeira vez na história do partido, uma representação proporcional no Diretório Nacional.

Devido à proporcionalidade alcançada pelas esquerdas no partido, as resoluções expressam momentaneamente uma alteração na forma de abordar a institucionalidade e o poder. A meta de conquistar o governo federal passa a ter importância na medida em que será um espaço de denúncia e propaganda, donde se iniciará um programa de reformas estruturais capazes de produzir uma ruptura com o sistema vigente,

³² Tanto os representantes da tese Unidade na Luta quanto os adeptos da chapa Uma opção de Esquerda concordavam com uma aliança com o PSDB, que era visto no período como um campo em disputa (Ibidem, p. 225).

proporcionando as bases para construção de um novo modelo econômico, político e social.

Mas as bases do programa permaneceram as mesmas aprovadas no 6º Encontro, fundadas na perspectiva do Projeto Democrático e Popular. O eixo central da proposta, entretanto, caminhava para a ideia de criar condições para promover um “crescimento com distribuição de renda baseado em um mercado interno de massas, induzido pelo Estado. As reformas tributárias, agrária e urbana fortaleceriam o mercado interno provocando o aumento da demanda pela produção de bens de consumo, gerando empregos e um círculo virtuoso de crescimento.

O modelo planejado, entretanto, se contrapunha ao neoliberalismo e seus inimigos centrais representados pelos latifundiários, monopólios e capital financeiro. A proposta de “mercado de massas” teria como virtude beneficiar milhões de trabalhadores, os setores produtivos, o comércio e os pequenos agricultores, criando condições para a formação de um bloco popular em defesa dessas reformas.

Ao final de abril de 1994, foi realizado o 9º Encontro Nacional do PT, que tratou exclusivamente das eleições presidenciais. A disputa interna pela direção do partido foi de baixa intensidade. Entretanto, ao final do período, Itamar havia saído fortalecido pelo Plano Econômico de combate à inflação, o que permitiu a vitória eleitoral do PSDB naquele ano³³. A culpa pela derrota eleitoral de Lula foi atribuída à direção de esquerda e as disputas internas foram novamente hegemônicas pelo setor moderado, que retomou a ideia de que era preciso reformular o projeto do partido e conseguiu, finalmente, a partir daquele momento, aumentar o leque de alianças políticas.

Entretanto, o 10º ENPT, ocorrido em 1995, demonstrou a fragilidade em que a Articulação se encontrava para dirigir o partido. O Encontro foi extremamente tenso, com acusações³⁴ que repercutiram nos meios de comunicação. A Articulação Unidade na Luta conseguiu que seu candidato José Dirceu chegasse à presidência do partido, mas

³³ Em poucas semanas, Weffort, figura pública do PT como secretário-geral do partido e membro da Articulação, assumia o cargo de Ministro da Cultura no governo FHC (COELHO, 2005).

³⁴ Em 1994, a Odebrecht, que havia sido acusada por parlamentares do PT de participar de um esquema de fraudes no Orçamento da União, fez doações à campanha de José Dirceu na disputa do governo de São Paulo (Ibidem, p. 235).

venceu por 215 votos contra 183 na disputa com Hamilton Pereira, candidato da Articulação de Esquerda e da Democracia Socialista (DS).

Esse contexto tornou ainda mais propícia a aproximação da Articulação Unidade na Luta com a Democracia Radical³⁵, cujas afinidades políticas já vinham despontando de encontros anteriores. Além disso, a proposta de uma renovação interna no PT, que estava sendo esboçada pela Articulação, já era defendida pela DR havia muito tempo.

A resolução do Encontro demonstra esta orientação:

Para derrotar o projeto neoliberal (...) será preciso mais do que resistir ou articular a luta contra as reformas constitucionais do governo. O PT deverá dar um salto de qualidade: *reelaborar sua estratégia de poder*, desenvolver um projeto de sociedade e um projeto partidário. Terá que atualizar e reelaborar o programa democrático e popular, articulando *forças sociais amplas* em torno de um projeto para a sociedade brasileira, alternativo ao neoliberalismo vigente e ao nacional-desenvolvimentismo caduco (PT, 1995 apud IASI, 2006 p. 507).

Para a tese da DR, intitulada “Renovar o PT afirmando alternativas”, o partido havia saído das eleições de 1994 em uma situação debilitada, tendo sido expostas sua incapacidade de fazer alianças políticas próximas ao centro e sua falta de capacidade de trabalhar com novas temáticas, advindas da globalização. Para a DR, a globalização seria um processo de desenvolvimento extraordinário da produtividade proporcionado pelas novas tecnologias e formas de organização do processo produtivo. A globalização, segundo a tese da DR, oferecia potencialidades contraditórias, cujos resultados dependeriam da disputa em torno do seu rumo. Já o neoliberalismo seria uma ideologia que concebe a globalização segundo o interesse dos setores de ponta. Caberia à esquerda coordenar o processo de

³⁵ A aliança do campo majoritário começou a ser construída, porém, antes do 10º Encontro Nacional do PT, com a realização de reuniões entre as lideranças da Articulação e da Democracia Radical, realizadas nos escritórios de Luís Gushiken e José Genoíno (Ibidem, p. 311).

modernização do país, tornando o processo propício à criação de um mercado de massas.

Para a DR, a redução do custo Brasil deveria ser operada pelo PT em benefício dos trabalhadores e da incorporação dos segmentos excluídos. Segundo a corrente, o estímulo à competição internacional obrigaria o empresariado a colocar no mercado produtos de boa qualidade a preços acessíveis.

No que se refere ao governo FHC, a DR discordava da construção de uma frente de resistência às reformas propostas e indicava a necessidade de disputar os processos em curso. A tese fazia sugestões referentes ainda a algumas das “reformas” do governo FCH, como a implementação de um sistema de aposentadorias básico universal com teto de 10 salários mínimos, defendia a previdência complementar, a realização de parcerias e captação de investimentos privados nos setores estratégicos da economia, a privatização de setores não estratégicos, a redefinição do estatuto da estabilidade do serviço público e a canalização dos recursos estatais disponíveis para a área social³⁶.

Os termos de concordância política entre as formulações da Articulação e a DR eram ainda bastante difíceis, mas ambas estavam dispostas a realizar as tarefas necessárias para formular um novo projeto

³⁶ Logo nos primeiros meses do governo FHC, mesmo após o pronunciamento do Diretório Nacional do PT em contrário, os deputados José Genoíno e Eduardo Jorge participavam ativamente do processo de discussão das “reformas” no Congresso Nacional, fazendo inclusive propostas como a quebra do monopólio estatal de setores como as telecomunicações e da privatização e reforma previdenciária. Eduardo Jorge chegou ainda a apresentar uma proposta de emenda constitucional que extinguiu a aposentadoria por tempo de serviço e as aposentadorias especiais. Os deputados foram criticados publicamente pelos dirigentes nacionais e houve proposta de expulsão do partido, mas a situação foi contornada mediante um acordo que reconhecia a existência de divergências em relação às táticas no PT e que estabelecia o compromisso de Eduardo Jorge substituir a proposta de emenda por outra redigida pelo PT. Além disso, outro conflito foi gerado quando Augusto de Franco, um dos principais formuladores da PPB e dirigente da Executiva Nacional do PT, resolveu ocupar assento no Conselho Nacional do Programa Comunidade Solidária. A proposta era coerente com a visão de parceria Estado-sociedade que estava presente nas formulações defendidas pelo agrupamento de Franco. Mas sua participação no Comunidade Solidária era inaceitável para o PT. Não houve acordo e Franco se desfilou do partido (COELHO, 2005, p. 311).

alternativo para o país.

As resoluções do 10º ENPT indicavam que o novo projeto teria como desafios criar um conjunto de medidas que impedissem a recessão, fossem capazes de defender o emprego e o salário, diminuir os juros e promover a estabilidade e o crescimento econômicos que pudessem induzir o consumo de massas. Medidas que ampliassem a cidadania e produzissem ao mesmo tempo a inserção soberana do país na ordem econômica internacional.

No 10º ENPT, José Dirceu foi eleito como novo presidente do partido. Seu discurso de posse tornava evidente a prioridade do eixo eleitoral e governista:

O nosso partido, portanto, tem a obrigação, o dever, de convocar a sociedade, as oposições, os partidos de esquerda, a universidade, a intelectualidade, para desenvolver um **projeto de desenvolvimento nacional** para o país. Nós devemos ter a **convicção de que seremos capazes de governar o Brasil** e de que temos propostas para governar o Brasil. **Esse é o sentido do PT.** Quando nós fundamos o PT, nós não fundamos o PT para fazer luta econômica e reivindicatória apenas. Nós não fundamos o PT apenas para eleger vereadores, deputados, senadores, prefeitos e governadores. **Nós fundamos o PT porque no fundo do Brasil, no fundo do coração do Brasil, surgiu uma voz que dizia que o trabalhador é cidadão, quer participar da política, quer governar, e que a sociedade brasileira precisa ser democrática.** E nós precisamos entender esse recado da história (COELHO, 2005, p. 239-240 grifos do autor).

Uma das principais suposições para esse modelo de desenvolvimento nacional era a aliança com a burguesia. As políticas do governo Fernando Henrique Cardoso estavam promovendo o sucateamento da indústria brasileira e, para Dirceu, o empresariado no país não era capaz de defender a economia nacional. Ao se empenhar para garantir os interesses burgueses, o PT conseguiria atingir esse setor e conseguiria sua adesão para as reformas estruturais da sociedade brasileira.

No 11º ENPT, em 1997, a tese da Articulação Unidade na Luta começou a apontar para a necessidade de produzir uma saída para o impasse gerado pelo encerramento do ciclo nacional-desenvolvimentista e o conservadorismo do projeto neoliberal. O projeto do partido deveria contemplar ações a curto, médio e longo prazos.

A curto prazo, deveria promover a defesa contra os ataques antinacionais e antipopulares do governo FCH, formando alianças para favorecer a construção de um programa eleitoral em 1998. A médio prazo, era necessário construir um Projeto Nacional de Desenvolvimento que se expressasse como alternativa ao nacional-desenvolvimentismo e ao neoliberalismo. E a longo prazo se colocava a questão do socialismo. Neste percurso, a crítica radical ao capitalismo vai progressivamente cedendo lugar aos efeitos deletérios do neoliberalismo sobre a economia nacional. Da crítica ao neoliberalismo realizada pela Articulação surge um projeto de desenvolvimento organizado nos marcos do capitalismo nacional.

Aquele Encontro Nacional demonstrou mais uma vez que as condições para a Articulação Unidade na Luta exercer a direção sobre a formação de consensos já não existiam. A chapa obteve uma votação ainda menor que a do 10º Encontro, caindo de 40,3% dos votos para 34,7%. O controle do partido passava a depender de forma ainda maior da aliança com a DR e dos atos de supremacia. A dinâmica do Encontro dificultava a apresentação de emendas à tese guia e o resultado final foi que o texto de resoluções foi quase exclusivamente escrito pela Articulação. Nesse período, a DR não apresentou tese e simplesmente apoiou aquela defendida pela Articulação.

No II Congresso do PT, ocorrido em 1999, o termo socialismo é finalmente retirado do programa de governo. As regras organizativas do partido são redefinidas, colocando em xeque as possibilidades de alteração na correlação de forças internas. O partido, que pretendia funcionar mediante processos que assegurassem a democracia e a participação interna, cedeu por fim às diretrizes da democracia liberal.

Antes, tanto a eleição da direção quanto as bases programáticas do partido eram definidas no ENPT pelos militantes eleitos como delegados (representantes eleitos em suas bases). Mas, a partir do 11º ENPT, a eleição da direção passou a ser realizada de forma direta por todos os filiados. Tendo em vista que nem todo filiado é efetivamente um militante, o mecanismo da eleição direta redefiniu os termos organizativos e os dirigentes passaram a ser escolhidos pelo aspecto

quantitativo, que beneficiava as figuras públicas de maior expressão. Deste modo, o envolvimento orgânico e militante se tornou um elemento de menor valor. Foi também no 11º ENPT que, finalmente, o partido obteve autorização para realizar as alianças com a burguesia.

No 12º ENPT, em 2001, com o PT já sob nova direção, presidido agora por José Genuíno, a perspectiva anticapitalista foi sendo substituída pela ênfase antineoliberal. Na introdução da resolução figura a proposta de um novo pacto social:

Um novo contrato social, em defesa das mudanças estruturais para o país, exige o apoio de amplas forças sociais que dêem suporte ao Estado-nação. As mudanças estruturais estão todas dirigidas a promover uma ampla inclusão social – portanto distribuir renda, riqueza, poder e cultura. Os grandes rentistas e especuladores serão atingidos diretamente pelas políticas distributivistas e, nestas condições, não se beneficiarão do novo contrato social. **Já os empresários produtivos de qualquer porte** estarão contemplados com a ampliação do mercado de consumo de massas e com a desarticulação da lógica financeira e especulativa que caracteriza o atual modelo econômico. Crescer a partir do mercado interno significa dar previsibilidade para o capital produtivo (2001 apud IASI, 2006, p. 510, grifos do autor).

Os trabalhadores seriam a principal base do novo contrato social. Eles emprestariam legitimidade ao projeto devido à melhoria nas condições de vida, às possibilidades de inclusão social, à redução da incerteza e da violência social. Além disso, estariam contemplados os setores produtivos, nos quais se inclui até mesmo o agrobusiness. A proposta de crescimento seria, portanto, capaz de criar uma sociedade mais homogênea e enfrentar o problema crônico da desigualdade no país.

Formalmente, o eixo prioritário seria o social, que subordinaria a dinâmica econômica, incluindo 53 milhões de brasileiros excluídos dos benefícios do desenvolvimento e elevando-os ao patamar de uma vida minimamente digna, protegendo o direito ao trabalho e universalizando os direitos sociais básicos.

Para Coelho (2005), diversos elementos apontados na trajetória das organizações que compuseram o campo majoritário do PT a partir da década de 1990 apontam para uma série de homologias entre as suas elaborações e as teorias de inspiração pós-moderna. O primeiro elemento que desponta no interior do campo majoritário é sua predileção cada vez mais intensa e vertiginosa pela opinião pública. Não se trata apenas de um processo intrínseco ao movimento político de um partido, mas a forma como toda a orientação partidária passou a ser reordenada em função dos processos eleitorais. Da preocupação com a politização da consciência da classe trabalhadora para o processo de transformação social passou-se à necessidade de compreender o estado de aceitação do programa do partido para a conquista eleitoral. As estatísticas, as pesquisas de opinião, o marketing e todas as ferramentas que poderiam ser empregadas passaram a fazer parte do universo partidário.

O autor aponta ainda que o abandono da racionalidade, por sua vez, está relacionado apenas em sua vinculação ao projeto de emancipação. O pensamento utilitário e pragmático não foi descartado. O novo projeto não rejeita o progresso científico e tecnológico do mundo globalizado, mas recusa as tentativas de planejamento ou direcionamento do progresso por seu suposto caráter totalitário. Por este motivo, qualquer planejamento estatal deverá ser combinado com a iniciativa do mercado, que é substancialmente livre.

Ao promover sua desfiliação da tradição marxista, o campo majoritário decretou o fim da grande política. Ao tornar a classe trabalhadora um agrupamento social em meio a outros tantos, que devem ocupar democraticamente os espaços na esfera pública, foram removidas as determinações ontológicas do espaço político, tornando aleatórios os arcos de alianças, que aparecem deste modo despidos dos seus antagonismos fundamentais.

A anulação ainda do horizonte da emancipação foi responsável pelo rebaixamento geral das expectativas de transformação. Como não há mais uma classe fundamentalmente explorada, o socialismo aparece como uma ideia associada à denúncia das injustiças e da desigualdade e o programa político é concebido como a esfera das liberdades.

A negação performática do projeto de emancipação universal corresponde na prática, à apologia do presente, uma nova forma de consciência feliz, reconciliada e pacificada com o mundo tal como ele está [...] A referência à classe não se apagou totalmente, mas se desligou por completo da noção de luta de classes. Exatamente como todos os partidos da classe dominante, o campo majoritário se apresenta como defensor de um projeto assumidamente burguês, mas “de todos”, um projeto de país onde um outro capitalismo é possível e desejável. Removido o “espírito de cisão”, o trabalho político (direção e organização de grupos humanos) não pode mais ser considerado como uma atividade de intelectuais orgânicos da classe subalterna [...] o resultado intentado por esta atividade não é mais a organização da classe como sujeito político independente, e sim sua dispersão e desorganização. [...] Seu projeto de desenvolvimento do capitalismo com distribuição de renda e democracia formal segue as pegadas de planos anteriores de “um outro” capitalismo para o Brasil, cuja versão mais influente tinha sido chamada nacional-desenvolvimentismo (COELHO, 2005, p. 383-387).

Ao final do curso de duas décadas, o PT havia reformulado suas bases programáticas. Em 2002, o partido conquistou a vitória eleitoral de Luiz Inácio da Silva³⁷, mas nem o socialismo nem o poder popular estavam na pauta do dia. E o Projeto para o Brasil já estava fundado sobre outras bases. Ao chegar ao governo federal em 2002, a cúpula dirigente teve que se deparar com o legado histórico que havia herdado dos governos anteriores.

³⁷ Em consulta ao site da Fundação Perseu Abramo podem ser encontrados os documentos produzidos desde os primeiros Encontros Nacionais e Congressos do Partido.

1.5 DO SALDO DESENVOLVIMENTISTA AO NEOLIBERALISMO: O PROBLEMA DO LEGADO HISTÓRICO

Em 1997, quando o PT definiu no 11º ENPT que precisava elaborar um projeto nacional para o país, propôs-se a criar uma proposta alternativa ao projeto nacional-desenvolvimentista e que fosse capaz de enfrentar o legado neoliberal. Este capítulo pretende indicar os elementos presentes em cada um desses períodos (nacional-desenvolvimentista e neoliberal), suas diferenças e o saldo final entre essas duas formas de condução da vida social.

O nacional-desenvolvimentismo (1930-1980) apresenta características bastante conhecidas, entretanto, parece necessário retomar alguns aspectos para que se possam confrontar posteriormente as mudanças entre este período e o momento histórico marcado pelo neoliberalismo e, atualmente, pelo chamado projeto neodesenvolvimentista.

O nacional-desenvolvimentismo compreende um período que pode ser caracterizado pelos seguintes elementos: foi um momento histórico de hegemonia das frações industriais, com desenvolvimento de políticas de integração ao trabalho e controle sindical; gestão baseada na centralização administrativa e ausência de espaços de participação popular; forte intervenção do Estado na economia enquanto regulador, indutor e agente econômico; uma ação voltada para a diminuição da vulnerabilidade externa; oferta de subsídios estatais; aumento do Investimento Direto Estrangeiro – IDE e consolidação da dívida externa brasileira.

Foi esse o período nascente das políticas públicas de integração ao trabalho. Compõem especialmente as políticas da época: a regulamentação das relações de trabalho; a regulamentação do salário mínimo; o surgimento das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPS e, posteriormente, dos Institutos de Aposentadorias – IAPS e do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS como as primeiras formas de organização das políticas previdenciárias e de saúde; a ampliação progressiva dos níveis de ensino da classe trabalhadora; a política de habitação instituída pelos fundos das CAPS e, posteriormente, com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. É importante notar que nesse momento histórico, em que o trabalho regulado assumiu grande importância, as classes trabalhadoras rurais, parte imprescindível do sistema e o maior

contingente populacional até 1970, permaneceram como uma parcela da população relegada do sistema de proteção que se desenhava.

O Estado atuava com forte intervenção econômica, como indutor e enquanto agente. No período, foram realizadas ações para impulsionar e viabilizar o crescimento econômico voltadas a criar as condições de infraestrutura e logística nacional (construção de ferrovias, estradas de rodagens e implantação da indústria naval) e também foi criada uma imensa variedade de empresas estatais. As empresas estatais criadas se relacionavam especialmente com a atividade extrativista, geração de energia, transportes, telecomunicações e atividades financeiras.

São expressões do período a criação da Vale do Rio Doce (1942), maior exportadora de minério do Brasil; a criação do BNDE em 1952, como organismo de financiamento de longo prazo para modernização da infraestrutura nacional, industrial pesada e agricultura; a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH (1965), que se converteu rapidamente em uma poderosa agência financeira; a criação da Petrobras em 1953; do Banco do Nordeste (1952) e do Banco da Amazônia (1960); a estruturação do setor energético com a criação das Centrais Elétricas de Furnas (1957), da Companhia de Eletricidade do Amapá (1950), da Companhia Hidroelétrica do Vale do Paraíba (1960), a construção da Usina Hidroelétrica de Itaipu (1975-1982), da Usina Nuclear de Angra dos Reis (1974); a estruturação do setor siderúrgico, com a criação das Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais – Usiminas (1956), da Companhia Siderúrgica Vatú (1960), da Companhia Ferro e Aço Vitória – Cofani (1959), da Companhia Siderúrgica Paulista – Cosipa (1960), da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (1941), da Companhia de Beneficiamento de Itabirito S.A. – Benita (1961), e da Eletrobras (1961), Siderbrás (1973); a estruturação dos serviços de telecomunicações com a criação da Embratel (1965) e das Telecomunicações Brasileiras S.A. – TELEBRAS; a estruturação do setor de transportes terrestres, hídrico e aéreo, com a aquisição da malha ferroviária de companhias inglesas que formaram a Rede Ferroviária Federal S.A., o Serviço de Transporte da Baía da Guanabara (1959) e da Companhia de Navegação – Docenave (1963), da Embraer, e da Infraero (1972), Portobrás (1975); e, ainda, a atuação estatal nos setores vinculados ao turismo com a criação da Embratur (1963), na produção cinematográfica com a Embrafilme (1969) e a Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL (1975).

No que se refere ao investimento de capital externo, havia duas

principais fontes que compunham o fluxo de capital para o país: em forma de empréstimos formais (vinculados a organismos internacionais como o FMI), e o investimento direto estrangeiro – IDE.

De acordo com Mamadou e Salama (2011), na década de 1970, o investimento externo foi proporcionalmente maior na forma de empréstimos formais³⁸. O setor público foi o maior beneficiário dessa forma de financiamento, que favoreceu a estratégia de industrialização, ou seja, o período foi marcado pela tomada de empréstimos financeiros internacionais. Isto, entretanto, não elimina as outras formas de investimento externo direto.

Os fluxos de IDE foram expressivos no período. Lima Junior e Jaime Junior (2008) apontam que até o final dos anos 1970 o Brasil era o principal hospedeiro de IDE, tendo recebido naquela década cerca de 21% do IDE destinado ao conjunto das economias emergentes. A natureza desse investimento, entretanto, difere completamente da praticada nos dias atuais, pois, naquele período, os recursos estavam relacionados à aplicação em investimentos novos (greenfield) e de longa duração, o que contribuía para a constituição do parque industrial no Brasil.

Com a queda do acordo de Bretton Woods³⁹ e a liberalização do mercado financeiro no plano internacional, a alta do dólar e das taxas de juros norte-americanas na década de 1980, foi desencadeada a crise da dívida externa nos países da América Latina. A dívida pública se tornou rapidamente a espinha dorsal do capital portador de juros (CHESNAIS, 2011). Assim, o Brasil, bem como outros países de industrialização recente, passaram a sofrer um processo de desindustrialização.

³⁸ Os autores apontam que os investimentos oficiais na forma de empréstimos representaram cerca de 1/3 do aporte internacional entre 1973-81 na América Latina, e passaram a 11,7% entre 1990-97 (Ibidem, 2011, p. 202).

³⁹ A Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas de Bretton Woods aconteceu em 1944, para planejar a estabilização da economia internacional após a Segunda Guerra Mundial. A Conferência resultou na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Além disso, entre os acordos firmados, o controle cambial passou a ter nova referência: o dólar substituiu a libra esterlina (SANDRONI, 2002). Na época entretanto, o dólar estava fixado no padrão câmbio-ouro, o que impedia fortes flutuações cambiais e os fluxos migratórios das moedas sob os sabores especulativos.

Os organismos internacionais passaram a refinar as dívidas somente mediante a assinatura dos termos do ajuste estrutural da economia, cuja tônica foi a austeridade fiscal e, como consequência, o corte dos gastos públicos e a depreciação da própria moeda (MAMADOU; SALAMA, 2011). Com a queda do valor da moeda local, os países devedores teriam mais condições de aumentar o fluxo de exportações. Este inclusive parece ser o processo que levaria o país novamente a aumentar o fluxo de investimentos no setor primário, que atualmente destina grande parte da produção para exportação (este tema será abordado no capítulo seguinte).

A década de 1980, sob impacto do contexto mundial, representou a ruptura do longo ciclo de crescimento da economia, e nesse contexto, os fluxos de IDE estacionaram. As empresas multinacionais passaram a frear os investimentos e esperar novos momentos de expansão.

Foi neste momento histórico, ainda sob a instabilidade e ausência de crescimento econômico, altos índices de inflação e depreciação das condições de vida da classe trabalhadora, que o país passou pelo período de redemocratização e pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Ela inaugurava a nova república no Brasil, após anos de ditadura militar.

O processo de debate em torno do conteúdo da Assembleia Nacional Constituinte permitiu a expressão de diferentes projetos de sociedade. Além dos embates que se travaram no Congresso, a elaboração da Constituição Federal contou com a participação de setores da sociedade civil. As propostas podiam ser apresentadas às subcomissões específicas por entidades associativas e pelos órgãos legislativos (como Câmaras dos Vereadores, Assembleias Legislativas), havia um amplo processo de audiências públicas e era possível propor emendas populares mediante a assinatura de 30 mil eleitores em cada proposta. As organizações sindicais, os movimentos sociais e populares e o Partido dos Trabalhadores contribuíram para que a Carta Magna ficasse conhecida como a Constituição Cidadã.

Em contraposição ao período de autoritarismo vivido no passado recente, a Constituição Federal instituía um rol de direitos civis e políticos que passaram a assegurar as liberdades fundamentais de uma sociedade democrática e livre da arbitrariedade. No campo da legislação social, a Constituição assegurou direitos para os trabalhadores urbanos, rurais e domésticos; universalizou o acesso ao ensino fundamental e garantiu a gratuidade do ensino público em todos os níveis; instituiu a seguridade social sobre o tripé saúde-previdência-assistência social,

reconhecendo enfim o estatuto da Assistência Social enquanto direito do cidadão e dever do Estado.

A política de saúde rompeu o paradigma contributivo e foi assegurada como um dever estatal e um direito de todos. Seu ordenamento foi constituído sobre os princípios da universalidade, da equidade e integralidade. A previdência social, como política contributiva, foi estabelecida sobre os princípios da uniformidade e equivalência dos serviços e benefícios para todos os trabalhadores, assegurando ainda a irredutibilidade no valor dos benefícios. E a Política de Assistência Social, como política não contributiva, passou a proteger, sob o estatuto legal, aqueles que estivessem privados, por situações contingentes, do exercício da vida laboral e do sistema de proteção regido pelas relações de trabalho.

Além disso, a Constituição de 1988 fundou um novo pacto federativo a ser organizado sob a diretriz da gestão administrativa descentralizada e participativa. Este modelo administrativo se contrapunha as intervenções estatais centralizadas no âmbito do governo federal que foram características do período desenvolvimentista, e em especial, da ditadura militar.

A grande diferença do marco jurídico que inaugurava um sistema de bem-estar no Brasil, entretanto, é que ele havia se tornado possível (diferentemente do ocorrido na Europa) em um período de crise do capital, uma crise que, ao que tudo indica, configura-se pelo caráter de longa duração.

Por isso, ao abordar a implementação do conteúdo constitucional pelos governos que se seguiram, Couto aponta para o tensionamento entre as conquistas jurídicas e o campo de disputas com os governos de orientação neoliberal:

No atendimento às demandas da população na perspectiva universalista da Constituição de 1988, muitas foram as disputas para que esses princípios de universalidade fossem alterados, sempre invocando a insuficiência de recursos para aplicá-los e a necessidade de focalização de atendimento nas populações mais pobres, visando à racionalização desta aplicação (2006, p. 153).

A inovação universalista do conteúdo constitucional foi desde cedo combatida. Suas prerrogativas não coadunavam com as orientações

de austeridade orçamentária e a geração de superávits para pagamento da dívida. A Carta Constitucional chegou a ser declarada como inaplicável. Além disso, o período foi marcado pela abertura dos mercados à competitividade internacional, por um amplo programa de privatizações e pela ausência do Estado no processo de desenvolvimento.

Em 1990, o processo de liberalização da economia atingiu diretamente a estrutura competitiva do país, que se tornou vulnerável frente à entrada maciça de mercadorias, ao desmonte das proteções antes existentes e ao aumento desenfreado da taxa de juros. Foi este processo, entretanto, que favoreceu a entrada de capitais especulativos no país. E foi, de acordo com Mamadou e Salama (2011), o capital especulativo que assegurou o financiamento da dívida pública e do déficit da balança comercial.

O capital especulativo, porém, é regido pela liquidez⁴⁰ dos investimentos e pode, frente a pequenas mudanças conjunturais, operar em série a saída maciça de capitais do país hospedeiro. Para evitar esses efeitos negativos, é preciso “acalmar” o mercado, dar-lhe garantias de sustentação dos rendimentos e manter as taxas de juros elevadas. Essas taxas, entretanto, desviam o excedente do âmbito da esfera produtiva e desaquecem a economia local. Ou seja, a entrada de capital estrangeiro passou a ser sustentada mediante um contexto macroeconômico desfavorável ao investimento local.

Para manter a estabilidade, na segunda metade da década de 1990, os investidores estrangeiros foram atraídos pelas privatizações e, também, pelo tamanho dos mercados consumidores existentes no continente. No Brasil os investimentos foram multiplicados por dez. Entre 1991 e 1994 o volume de IDE representava US\$ 2,4 bilhões de dólares, e entre 1996 e 1999 a quantia passou a US\$ 22,3 bilhões (LIMA JUNIOR; JAIME JUNIOR, 2008, p. 88). A natureza dos investimentos, por outro lado, apresentou alteração, sendo eles configurados na maior parte pelas Fusões e Aquisições de empresas já existentes. Em 1997, por exemplo, 64% do IDE absorvido pelo país foi na modalidade de fusão e aquisição, ou seja, dos quase US\$ 19 bilhões que ingressaram no país na forma de IDE, cerca de UU\$ 12 bilhões foram destinados à capacidade

⁴⁰ De acordo com Sandroni (2002, p. 35), a liquidez corresponde a “disponibilidades em moeda corrente, meios de pagamento, ou posse de títulos, ou valores conversíveis rapidamente em dinheiro”.

produtiva já existente na economia (LIMA JUNIOR; JAIME JUNIOR, 2008).

Além disso, do setor industrial, que respondia por quase 67% dos investimentos até 1995, o estoque do IDE passou a se concentrar no setor de serviços, principalmente onde as privatizações foram mais importantes como as telecomunicações, a energia elétrica e os serviços financeiros. No início dos anos 2000, o estoque do IDE no setor de serviços respondia por 63% do total e a indústria passou a representar 33% (HIRATUKA; SARTI, 2010).

A dívida externa, mesmo mediante o processo de privatizações, havia dobrado de volume no período do governo FHC, tendo chegando a 57,5% do PIB em 2002 (MERCADANTE, 2011). Por outro lado, o fim das privatizações nos anos 2000 passa a marcar a redução da participação do IDE em fusões e aquisições, que havia sido, durante a década anterior, um dos principais mecanismos do fluxo financeiro externo. Além disso, a balança comercial mantinha constantes déficits de pagamento. A economia mundial apresentava um quadro recessivo e internamente o quadro não era diferente. O desemprego, por sua vez, havia aumentado e por consequência elevado o contingente de pessoas em situação de pobreza e de miséria. A crise mostrava a fragilidade da política neoliberal.

Para Behring (2003), o processo em curso na década de 1990 caracterizava-se como uma contrarreforma do Estado brasileiro, cujos aspectos mais relevantes podem ser caracterizados pela perda de soberania, com aprofundamento da heteronomia e da vulnerabilidade externa; pelo reforço da incapacidade do Estado para operar uma política econômica de retomada do emprego e do crescimento e pela ausência de vontade política e econômica de promover ações para enfrentar efetivamente a iniquidade social.

Para um país dependente como o Brasil, o saldo entre o processo nacional-desenvolvimentista e o neoliberalismo pode ser sintetizado da seguinte forma: a materialização da hegemonia industrial e de um Estado institucionalmente constituído para conduzir o crescimento econômico haviam produzido o endividamento externo. A dívida externa, por sua vez, repercutiria na privatização do Estado e na desindustrialização do país. Ao final de tudo, o resultado assegurou a importância dos setores arcaicos da economia para a produção dos superávits da balança comercial de pagamentos, a manutenção da dependência externa e o acirramento das desigualdades sociais.

Mas a dependência se transformou. O mercado financeiro, como mecanismo que capta e centraliza o capital, passou a subordinar a economia mundial aos seus caprichos, e o faz de forma imediata. A qualquer mudança conjuntural, reduz-se bruscamente o volume dos fluxos de investimento e uma crise pode ser precipitada. Especialmente quando um novo governo possa fazer os mercados duvidarem da manutenção da política econômica.

Se a política neoliberal mostrava sua impotência, do outro lado, o candidato a presidência pelo PT em 2002 representava anos de construção da imagem de um partido radicalmente vinculado ao interesse dos trabalhadores, o que alimentava o processo especulativo sobre os impactos econômicos que sua eleição poderia trazer ao país. De acordo com Mercadante:

[...] a grave fragilidade macroeconômica do país, agravada pela estratégia do medo impulsionada pela candidatura do PSDB-Serra, e as incertezas geradas pela eventual vitória de um candidato de perfil popular como Lula impulsionaram um poderoso ataque especulativo contra o Real, crescente ao longo de toda a campanha eleitoral em 2002. A fuga de capitais aumentava diariamente, o câmbio se desvalorizava de forma acelerada, praticamente não tínhamos mais reservas cambiais e a pressão inflacionária ameaçava o que restava da precária estabilidade econômica. Foi nesse ambiente e no calor da campanha que lançamos a “Carta ao Povo Brasileiro”. Na “Carta ao Povo Brasileiro”, lançada em julho de 2002, abdicávamos publicamente de uma estratégia de ruptura e assumíamos o compromisso com uma transição progressiva e pactuada para o novo modelo de desenvolvimento. O Compromisso com a estabilidade econômica era apresentado como inegociável e o regime de metas inflacionárias, o câmbio flutuante, o superávit primário e o respeito aos contratos eram claramente incorporados ao programa de governo (2011, p. 36-37).

Mas, ainda de acordo com o autor, a Carta assinalava também um

forte compromisso com a produção, o emprego e a distribuição de renda. O equilíbrio fiscal era tido como um meio e não como uma finalidade. A ideia defendida era de que somente o crescimento econômico poderia consolidar um equilíbrio fiscal consistente e duradouro, e que o meio estratégico para concretizar o crescimento seria realizado mediante a formação de um amplo mercado de consumo de massas.

Deste modo, o chamado legado histórico maldito passou a justificar grande parte as mudanças que se processaram no período do novo governo. Promoveu-se a defesa de uma forma de desenvolvimento fundada na conciliação de interesses entre o grande capital e os trabalhadores.

1.6 A CHEGADA DO PT AO GOVERNO FEDERAL, NOVAS PROMESSAS: NEODESENVOLVIMENTISMO E PÓS-LIBERALISMO

Sob as metas da defesa dos pobres e da necessária erradicação da fome, o novo governo parecia lutar contra o ranço do conservadorismo da elite brasileira, ele também consolidava sua política econômica em benefício do capital financeiro. Progressivamente, com o passar dos anos, os temas do crescimento e do desenvolvimento começaram a ganhar contornos mais nítidos.

Sob o comando de Dilma Rousseff⁴¹ (2011 a 2014), o governo intensificou a tônica do sucesso de um Estado tecnicamente preparado para regular e impulsionar o desenvolvimento econômico e social do

⁴¹ Dilma Rousseff integrou organizações socialistas e de combate à ditadura militar, foi presa e torturada pelo Departamento de Ordem Política e Social (DOPS). Após voltar à liberdade, Dilma se formou em economia e ajudou a fundar o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Em 2002, participou da equipe que formulou o Plano de Governo de Luis Inácio Lula da Silva para a área energética. No mesmo ano, foi escolhida para ocupar o Ministério de Minas e Energia. Em 2005, foi nomeada ministra-chefe da Casa Civil em substituição a José Dirceu, afastado por motivos de suspeita de envolvimento em corrupção. Em 2009, foi considerada uma das cem personalidades brasileiras mais importantes pela Revista Época, e em 2011 foi considerada uma das cem personalidades mais importantes do planeta pela Revista Times (Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/presidenta/biografia>. Acesso em 29 de setembro de 2013).

país. Por meio do aumento constante do crédito e do consumo popular, o governo se impôs como o grupo capaz de administrar um desenvolvimento crescente e ininterrupto, fazendo que o Brasil aparecesse no cenário da crise internacional como país emergente.

De qualquer modo, independentemente das diferenças que se façam sentir entre as gestões Lula e Dilma, o governo petista manteve as bases macroeconômicas do governo FHC, deu continuidade às Reformas Universitária e Previdenciária. Por outro lado, as duas gestões deixaram de promover a privatização aberta e direta de empresas estatais, conseguiram produzir a retomada do crescimento econômico e tiveram impactos consideráveis sobre os indicadores que medem a desigualdade de renda.

Esse processo de desenvolvimento econômico e social foi convencionalmente chamado de neodesenvolvimentismo. Após a eleição do governo petista, as ações empreendidas se tornaram objeto de debates teóricos e políticos que tentam desvendar as características e a natureza deste projeto. Em dez anos, o governo mesclou atitudes conservadoras e progressistas e tornou difusa a opinião a seu respeito. Em cada período, respondeu ainda, de acordo com a conjuntura, com maior austeridade fiscal, ou com maior investimento público, tornando o debate sobre a natureza de seu programa controverso.

As explicações advindas dos quadros internos do partido, que compõem o grupo dirigente do governo, parecem ser bastante elucidativas para compreender os objetivos perseguidos em cada período. De acordo com Mercadante (2011) existiram dois momentos diferentes e complementares que demarcam o governo Lula. Tendo chegado ao poder em meio à crise econômica, à instabilidade e ao desemprego, o governo teria atuado primeiramente no sentido de constituir bases sólidas de atuação, para, posteriormente, incidir diretamente sobre o crescimento econômico.

Durante os primeiros anos de governo, Lula teria buscado controlar a inflação em ascensão no final do governo FHC, mantendo uma política macroeconômica austera ao mesmo tempo que buscava superar as fragilidades estruturais que abatiam a economia, em especial as relacionadas à dívida externa e à debilidade de exportação. Mesmo frente à austeridade fiscal neste primeiro momento o governo lançou o programa Bolsa Família e o Programa Fome Zero para enfrentar o quadro social depressivo e dinamizar as economias locais.

Em um segundo momento, com a situação estabilizada,

aproximadamente por volta de 2004/2005, o governo teria começado a lançar as bases de seu projeto de retomada do desenvolvimento, tendo adotado políticas públicas em 2006 para colocar o país em um novo ciclo de crescimento acelerado. Esse ciclo foi interrompido pelos efeitos da crise financeira internacional em 2008 e retomado a partir de 2009.

O governo teria produzido, deste modo, um projeto que comportaria elementos do período neoliberal, cuja característica central seria a racionalização dos gastos públicos, e do período nacional-desenvolvimentista, com um intervencionismo estatal para a aceleração e expansão do crescimento econômico. Tal combinação, entretanto, era promovida sob o pressuposto do combate ao projeto neoliberal.

De acordo com Mercadante, o neodesenvolvimentismo é um produto híbrido:

Esse novo padrão de intervenção no domínio econômico, construído progressiva e consistentemente [...] é uma espécie de produto híbrido que preserva a função do Estado de guardião do marco macroeconômico e resgata, da concepção desenvolvimentista, suas prerrogativas como instância de regulação das relações econômicas e de orientação e planejamento do desenvolvimento econômico e social (2011, p. 177).

O período neoliberal, em especial aquele marcado pelo governo FHC, apesar do sucesso do plano Real, teria fracassado pela sua total inoperância na vida nacional. Esta se materializou na vulnerabilidade externa da economia, nas privatizações, na ausência de crescimento econômico, da dilapidação da capacidade financeira e operacional do Estado, na concentração de riquezas, no desemprego e na exclusão social.

Em contraposição a esse modelo, o PT teria instituído seu projeto de governo sob a elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à indução do crescimento econômico e incidência sobre o mundo do trabalho, atuando concorrentemente com uma política de distribuição de renda e inclusão social.

A recuperação do planejamento econômico estatal pode ser notada por medidas como a retomada de volumosos investimentos do Estado nas obras voltadas à infraestrutura, de diversas formas de

subsídio à produção e aos mercados, seja por meio da isenção fiscal ou pelo subsídio direto de mercado, e da liberação de linhas de financiamento para a esfera produtiva.

Na avaliação de Mercadante (2011), o projeto que vem sendo implementado se distingue pelos seguintes elementos: reconstrução das bases macroeconômicas; implantação de um novo padrão de crescimento da economia fundado no eixo social; regulação do processo distributivo com redução da pobreza e incremento da mobilidade social; recurso a políticas anticíclicas; papel estratégico dos bancos públicos e do financiamento; estratégia industrial do governo e papel estratégico da agricultura.

No que se refere às bases macroeconômicas, Mercadante destaca a redução da vulnerabilidade externa do país mediante as seguintes ações empreendidas pelo governo: dinamização das exportações e geração de superávits na balança comercial que a impactaram mesmo sob o peso da dívida externa; manutenção do tripé entre câmbio flutuante, sistema de metas da inflação e geração de superávits primários; acumulação de reservas cambiais que elevaram a liquidez e solidez financeira; o “desendividamento”⁴² no exterior; a revitalização do crédito interno e, finalmente, após atingida a estabilidade econômica, medidas para o rebaixamento da taxa de juros e as desonerações tributárias do setor produtivo.

Barbosa (2013) afirma que, depois de anos, a estratégia do governo federal voltou a apoiar a formação de capital privado, passando a adotar medidas para a desoneração tributária do setor e estimulando e desenvolvendo um mercado de consumo de massas. Durante os governos Lula e Dilma, houve redução do Imposto sobre Produtos Industriais (IPI) para automóveis e eletrodomésticos; redução da taxa sobre o Imposto de Renda da classe média; desoneração para micro e pequenos empresários com a criação do Simples Nacional (que será abordado no capítulo seguinte); e desonerações para setores específicos contemplados pelo PAC como a construção pesada em infraestrutura e

⁴² As aspas são do próprio autor (Ibidem, p. 86). Tal postura pode ser atribuída ao seguinte fato: enquanto a dívida externa decaiu, a dívida interna sofreu um aumento considerável no período. Em 2006, as despesas do governo com o serviço da dívida externa eram de 4,97% enquanto a dívida interna abarcava 29,40%. No mesmo ano, a dívida interna atingiu o valor de R\$ 1 trilhão de reais (ÁVILA, 2006).

produtos de maior intensidade tecnológica como computadores, semicondutores e televisores digitais.

Mercadante (2011) aponta ainda que o resgate do papel dos bancos públicos no modelo de desenvolvimento proposto é um elemento central para o crescimento da produção e a constituição de um mercado de massas. O autor critica a gestão FHC por desmontar o esquema de financiamento apoiado no crédito público, principalmente aquele voltado para a produção de longo prazo. E salienta ainda a importância do papel do financiamento para o consumo, como as ações desenvolvidas para ampliação do microcrédito, do crédito consignado e simplificação da abertura de contas, além da utilização dos bancos públicos como a Caixa Econômica Federal para operacionalizar importantes programas sociais.

Quanto à política industrial, Mercadante (2011) considera a criação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2004 e sua reelaboração em 2008, sob o nome de Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), como avanços significativos do governo.

Rezende (2013) demonstra ainda que houve aumento de investimento na Política de Ciência, Tecnologia e Inovação durante os governos Lula e Dilma. Já em 2004, o governo Lula aprovou a Lei de Inovação Tecnológica e desde aquele período promoveu uma série de ações para facilitar, desonerar e estimular as empresas a investir em P&D. No segundo mandato do governo Lula foi criado o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional, conhecido como PAC da Ciência, ou Pacti. Houve, desde esse período, um aumento considerável de bolsas de estudo e pesquisa do CNPq e da CAPES, um aumento expressivo do número de mestres e doutores titulados por ano, projetos de intercâmbio e cooperação internacional e da produção científica brasileira. Além disso, o governo Dilma criou a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii) para acelerar o processo de inovação industrial.

Apesar de todas essas iniciativas, o próprio autor reconhece que “a inovação tecnológica nas empresas brasileiras ainda é tímida. Segundo o IBGE, das 70 mil empresas industriais existentes em 2005, somente 3% tinham introduzido um produto novo no mercado” (REZENDE, 2013, p. 275). Os dados ainda demonstram que o conteúdo tecnológico do setor industrial vem sofrendo quedas consecutivas.

Campos e Torezani indicam que está em curso, desde os anos

2000, uma mudança no padrão dos fluxos comerciais brasileiros por conteúdo tecnológico, com aumento dos produtos de baixa tecnologia e não industriais na pauta exportadora.

No ano de 2000 as exportações dos produtos industriais representam 83% da participação relativa na pauta brasileira; já no ano de 2011, essa participação reduziu-se drasticamente para 59%, uma queda de 24 p.p.. Em relação aos produtos não industriais ocorreu o inverso; o que em 2000 representava 17%, em 2011 representou 41%, ou seja, sua participação relativa mais que dobrou em 2011 em relação a 2000 (2013, p. 7).

Além disso, Campos e Torezani (2013) analisam o panorama do comércio internacional brasileiro por tipo de intensidade tecnológica de cada produto e concluem que, quanto maior o conteúdo tecnológico dos produtos, maior o déficit apresentado na balança comercial e quanto menor o conteúdo tecnológico maiores os superávits. Isso porque as importações de produtos de alta e média-alta tecnologia⁴³ se mantiveram estáveis, representando em 2011 mais da metade dos produtos comercializados, enquanto houve aumento constante da exportação de produtos de baixa tecnologia e de produtos não industrializados.

O que se percebe é que, embora existam tentativas para induzir o crescimento do setor industrial e da produção de conhecimento e inovação, esta política não tem alcançado resultados positivos.

⁴³ A classificação dos produtos utilizada pelo autor provém da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). São classificados setores de Alta Tecnologia: aeronáutica e aeroespacial; farmacêutica; material de escritório e informática; equipamentos de rádio, TV e comunicação; instrumentos médicos de ótica e precisão. Média-Alta tecnologia: Máquinas e equipamentos elétricos; veículos automotores, reboques e semirreboques; produtos químicos exceto os farmacêuticos; equipamentos para ferrovias e material de transporte; máquinas e equipamentos mecânicos. Indústria de Média-baixa tecnologia: Construção e reparação naval; borracha e plásticos; produtos de petróleo refinado e outros combustíveis; outros produtos minerais não metálicos; produtos metálicos. Indústria de Baixa Tecnologia: Produtos manufaturados e bens reciclados; madeira e seus produtos, papel e celulose; alimentos, bebidas e tabaco; têxteis, couro, calçados. Produtos não industriais abrangem agropecuária, pesca, extrativismo mineral e ambiental (Ibidem, p. 4).

Paralelamente a esse cenário, o governo vem investindo de forma substancial no que Mercadante chama de papel estratégico da agricultura.

Nesse contexto recessivo, o agronegócio teria um papel central para assegurar o controle sobre o balanço comercial entre importações e exportações. De acordo com o autor:

A agricultura é uma atividade extremamente importante para a economia brasileira e foi fundamental para a implantação das políticas de estabilização econômica, crescimento e distribuição de renda do governo Lula. O esforço empreendido, a partir de 2003, para reativar a economia e reverter o processo de desestabilização deixado pelo governo anterior contou com grande participação do complexo agroindustrial brasileiro, principalmente na geração de superávit da balança comercial brasileira [...] criando condições para que o país pudesse reduzir a vulnerabilidade externa da economia (MERCADANTE, 2011, p. 168).

Ao olhar para esse cenário torna-se evidente que, embora exista uma perspectiva intervencionista do Estado para o crescimento econômico, há uma flagrante diferença no que se refere ao espaço ocupado pelos setores industrial e agrário entre o projeto nacional-desenvolvimentista e o neodesenvolvimentismo.

Analisando as similaridades e diferenças entre os dois projetos, Gonçalves (2012) chega a afirmar que o neodesenvolvimentismo se manifesta como um desenvolvimentismo às avessas.

O autor afirma que, no caso do nacional-desenvolvimentismo, a estabilização macroeconômica é um elemento secundário frente aos desafios da acumulação de capital, da industrialização e da mudança do padrão no comércio exterior. No período desenvolvimentista, há um deslocamento do setor primário e hegemonia do setor industrial, mas o que se verifica atualmente, sob o chamado projeto neodesenvolvimentista, é a dominação financeira.

No período neodesenvolvimentista, a rentabilidade dos bancos é superior à das 500 maiores empresas do país. Considerando-se o período de 2003 a 2010, os indicadores são de 17,5% do PIB para o setor

financeiro e 11% para o produtivo, e há aumento das remessas de juros, lucros e dividendos para o exterior.

No plano estratégico, o nacional-desenvolvimentismo baseava o crescimento econômico na mudança da estrutura produtiva (substituição de importações) e na redução da vulnerabilidade externa estrutural. Assim, a política do período buscava menor dependência na exportação de produtos primários (commodities) e redução das importações industriais, encurtamento do hiato tecnológico em relação aos países desenvolvidos, tratamento prioritário ao capital nacional e política estatal planejada com indução do crescimento.

Nada disso parece compor a agenda atual. No período 2003-2010, a taxa de crescimento real do valor adicionado à mineração é 5,5%, da agropecuária é 3,2% e da indústria de transformação é 2,7% do PIB. Esses indicadores apontam para um processo de desindustrialização da economia brasileira.

Tanto Gonçalves (2013) como Campos e Torezani (2013) ressaltam a desvantagem competitiva dos produtos com pouca tecnologia agregada, como a instabilidade dos preços e receita das exportações; a pequena absorção dos benefícios do progresso técnico; o reforço de estruturas de produção retrógradas baseadas nas grandes propriedades, que geram maior concentração do excedente e do poder econômico; a concentração da riqueza, que gera pouco dinamismo do mercado interno; o menor valor agregado; e crescimento temporário e específico, entre outros aspectos.

Lima Junior e Jaime Junior (2008) destacam que, na década de 2000, os fluxos de IDE passaram a ser orientados para produtos com maior facilidade exportadora. Demonstam ainda que houve aumento considerável do investimento no setor primário, que até então possuía pouca representatividade. Até a década de 1990, o IDE no setor primário não passava de 2,5% do total destinado ao Brasil. Em 2000, este panorama começa a mudar e entre 2004 e 2005 o crescimento para o setor foi de 104%.

Clements e Fernandes (2013), por sua vez, indicam que a partir de 2007-2008, houve, com a crise mundial dos alimentos e a crise energética, uma busca desenfreada por terras no globo, colocando o Brasil no centro dos investimentos para o agronegócio, provocando uma estrangeirização das terras no país. Uma situação que se agravou com o *boom* do agrocombustível, que também provocou o aumento direto da participação estrangeira nas monoculturas, com uma onda de fusões e

aquisições nas áreas de energia, agricultura, biotecnologia e química. Atualmente, o capital estrangeiro controla 22% das empresas de etanol. A estrangeirização da terra representa uma tendência ao acirramento dos conflitos no campo.

Entretanto, mesmo diante desse quadro, a geração de emprego, os programas de distribuição de renda e de inserção social possibilitaram a melhoria das condições de vida da população. Em por quase dez anos, um silêncio pairou sobre o cenário nacional. Os indicadores de apoio popular a Lula e Dilma se mostraram elevados. As manifestações, greves e ocupações tornaram-se menos frequentes e intensas até o ano de 2013.

Mas se é possível compreender que uma grande parte da população tenha mantido por quase uma década seu apoio ao governo devido a uma melhoria relativa dos patamares de reprodução social existentes, o mesmo não se poderia esperar das parcelas organizadas da sociedade, que, em tese, teriam melhores condições para realizar uma leitura crítica da realidade. Entretanto, setores, movimentos e personalidades de notável respeito nas esquerdas ainda tendem a manter seu apoio ao PT. De forma que não há como nos furtarmos da pergunta: por que isso aconteceu?

Alguns autores têm se debruçado sobre essa questão. Francisco de Oliveira (2010) chegou a afirmar que vivemos em um período de “hegemonia às avessas”. Para o autor, já no primeiro mandato, o governo Lula teria conseguido cooptar os sindicatos, movimentos sociais e organizações da sociedade civil. O governo teria criado formas de envolver as principais lideranças dos movimentos sindicais e populares oferecendo altos cargos executivos, criando mecanismos de financiamento que mantêm dependentes importantes organizações como o MST e armadilhas como a participação das lideranças sindicais nos Conselhos dos Fundos de Pensão⁴⁴.

⁴⁴ Granemann (2012) aponta que a participação dos sindicatos nos Conselhos de Administração e Fiscalização dos Fundos de Pensão tem sido valorizada como mecanismo de controle dos trabalhadores sobre o capital financeiro. A autora adverte, entretanto, que nada é mais enganoso que tal afirmação, pois a participação nesses espaços está estritamente relacionada aos interesses privados e particulares e não proporciona qualquer base para a solidariedade de classes. A previdência complementar e os fundos de pensão são o mecanismo capaz de transformar a aposentadoria em capital fictício, capital que se

A incorporação dessas organizações pelas estruturas de poder teria constituído uma nova classe social e uma nova experiência de classe. O controle e o acesso ao fundo público deixaram de estar restritos ao domínio burguês e a nova classe social teria passado a realizar mediações entre o capital financeiro e os fundos estatais.

Para Oliveira, a teoria gramsciana tem muito a oferecer para uma possível compreensão da realidade em que estamos vivendo. Entretanto, salienta que, frente a esta situação inédita e singular, seria necessário avançar para além do que já foi produzido:

Nos termos de Marx e Engels, da equação “força + consentimento” que forma a hegemonia desaparece o elemento “força”. E o consentimento se transforma em seu avesso: não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista. É uma revolução epistemológica para a qual ainda não dispomos da ferramenta teórica adequada. Nossa herança marxista-gramsciana pode ser o ponto de partida, mas já não é o ponto de chegada (2010, p. 27).

Embora a interpretação de Oliveira pareça atrativa, uma afirmação como a da constituição de uma nova classe social parece merecer maiores cuidados e aprofundamento teóricos. Além disso, seria

transforma em novos investimentos. Entretanto, sob o argumento da elevação dos valores das aposentadorias, os investimentos realizados visam à lucratividade real existente em cada empreendimento, o que inclui a maior extração de mais-valia possível nas áreas escolhidas para o investimento, ou seja, da maior extração de trabalho não pago ao trabalhador. Assim, a enorme poupança gerada pelos trabalhadores serve para investimento nos empreendimentos com maior capacidade predatória sobre a classe trabalhadora. Além disso, os fundos de pensão também são aplicados em títulos públicos, o que compromete, por sua vez, a aplicação do orçamento público nos serviços sociais, devido ao seu contingenciamento para remuneração do capital portador de juros.

necessário estabelecer os elos existentes, ou que continuam vigorando, entre esta nova classe social e a classe trabalhadora para que se possa compreender ainda as formas pelas quais consegue manter-se no poder. O simples fato de as lideranças sindicalistas e dos movimentos populares terem alçado espaços de poder não resulta diretamente na aceitação permanente de suas ações se não houver motivos para isso.

Marques (2006) traz alguns elementos que parecem elucidar um pouco mais esta questão. Para a autora, do ponto de vista de classe, o PT continua sendo um partido dos trabalhadores. O caráter de classe advém de sua história e da atração que ainda realiza sobre os trabalhadores. Ou seja, sua história de lutas está atrelada aos diferentes segmentos explorados e o seu passado ainda persiste como elo de vinculação com a classe trabalhadora. Mesmo que a direção imponha uma política refratária a este passado, as massas continuam atribuindo ao partido seu conteúdo anterior e tentando demonstrar que ele mantém diferenças com os partidos da burguesia.

Mas, adverte a autora, a caracterização do PT já não é extensiva ao exercício dos mandatos de seus representantes. Para ela, as ações do governo Lula no campo social revelaram sua compreensão sobre a realidade e sua ideia de que é possível representar diferentes classes sociais. Do ponto de vista de classe, o governo Lula foi um governo burguês que teve em sua direção tanto antigos líderes sindicais e intelectuais vinculados ao PT, como os mais convictos neoliberais.

O conteúdo geral daquilo que foi vivenciado até 2006 não concretizou nenhuma política para reverter as relações de poder, de riqueza e de propriedade antes existentes no país. O programa denominado “de todos” foi realizado mediante a incorporação das principais organizações dos trabalhadores às estruturas de poder, contendo qualquer luta que contestasse a política macroeconômica neoliberal.

Mas, ao mesmo tempo, através da implementação dos programas de transferência de renda, o governo lançou as bases para um novo tipo de apoio, assentado agora na população de baixa renda. Essa base de apoio e sustentação política se constitui como uma fonte confiável e sólida, à medida que a população mais pobre apresenta menor experiência organizativa. A este movimento, a autora denominou “novo populismo”. Do ponto de vista político, o populismo expressa a ação que toma como referência a legitimidade do cidadão comum e o aliciamento das classes sociais de menor poder aquisitivo.

Ou seja, os dois movimentos empregados pelo governo petista – de incorporar os segmentos organizados nas estruturas do poder e de consolidar novas bases sociais assentadas na população empobrecida – teriam perseguido um consentimento passivo das ações empreendidas.

Neste sentido, a leitura de Marques (2006) se assemelha à de Coutinho (2010). Para Carlos Nelson Coutinho, a hegemonia do governo petista assumiu a face da pequena política. Ao contrário da grande política, que se baseia nas ideologias orgânicas e que se estabelece pela confrontação dos diferentes projetos de sociedade, a pequena política reduz tudo a questões parciais e cotidianas. A pequena política é, para o autor, uma forma de atuação compatível a implementação das contrarreformas neoliberais. E é por meio da pequena política que o PT tem estabelecido as práticas de transformismo, ou seja, de cooptação de lideranças políticas e culturais da classe subalterna ao seu projeto, buscando excluí-las do efetivo processo de transformação social.

A categoria “transformismo” parece carregar enorme potencial explicativo da realidade vivida. Em sentido amplo, o conceito pode ser definido como a “absorção gradual, mas contínua, e obtida com métodos de variada eficácia, dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos adversários e que pareciam irreconciliavelmente inimigos” (GRAMSCI 2002 apud COELHO, 2005, p. 462).

O transformismo pode ser definido tanto pela absorção de caráter individual, como de grupos inteiros, as classes dominantes. É importante notar que esse processo traz implicações de duas ordens: por um lado, a absorção dos grupos inimigos leva a sua aniquilação enquanto sujeitos políticos autônomos, por um longo período de tempo; por outro, amplia e altera a composição das classes dominantes, imprimindo-lhes também uma modificação, embora “molecular”. Na interpretação de Gramsci, a ampliação e modificação interna do bloco hegemônico podem sedimentar um setor à esquerda no grupo dirigente e podem ainda introduzir reformas limitadas aos programas de governo.

É necessário, entretanto, reconhecer que a interpretação gramsciana está circunscrita a uma determinada formação social (Itália) e a uma outra temporalidade⁴⁵. Por esse motivo, em meio à onda

⁴⁵ Coutinho (2010) adverte que, em termos gramscianos, o transformismo foi uma categoria utilizada para interpretar o processo de revolução passiva pelo qual passava a Itália quando o termo foi empregado. A revolução passiva

neoliberal que esteve e se mantém em curso no país, é possível dizer que o transformismo não se realiza na atualidade em conjunção com as reformas burguesas de cunho democrático. Mas quais são então os termos de troca capazes de atrair setores da classe trabalhadora para o projeto em vigor?

Se o nacional-desenvolvimentismo mostrou para as esquerdas seus limites frente à instauração do regime autocrático, do arrocho salarial e do acirramento das contradições sociais, em que reside o poder de adesão do projeto neodesenvolvimentista? Se as esquerdas rejeitam o projeto neoliberal, por que se mantiveram em silêncio por quase 10 anos mesmo frente à continuidade da atual política macroeconômica? Se o projeto híbrido neodesenvolvimentista não é capaz de reverter o processo de hipoteca da soberania nacional, por que o governo ainda consegue manter suas bases de apoio? E se não há no cenário nenhum indício de que serão realizadas as reformas democráticas de que o país precisa, como o social poderia ser considerado uma prioridade do governo?

Em 2009, Emir Sader, intelectual combativo do neoliberalismo, defendeu a constituição de um projeto fundado na perspectiva pós-

implica sempre dois momentos: a restauração do sistema, para que não seja abalado por uma transformação radical de suas estruturas; e um segundo momento de renovação, que consiste na incorporação das demandas populares, realizada através de concessões da classe dominante “pelo alto”, sem a participação dos dominados. Ou, ainda dizendo, a revolução passiva implicaria a instituição de reformas e estaria associada a grandes desafios históricos em que se confrontam projetos societários diametralmente distintos. Por esse motivo, as reformas são associadas às lutas dos subalternos, ligadas a conquistas de direitos, proteção social, controle e limitação do mercado. Entretanto, se por um lado a categoria “transformismo” parece adequada aos nossos tempos, o mesmo não se pode dizer de “revolução passiva”. Para Coutinho, não estamos vivemos em um período de revolução passiva, mas de contrarreformas. Basta verificar que o campo dos direitos tem sofrido restrições, cortes, supressão e que há desregulamentação das formas de controle do capital. Isto, porém, não retira da categoria “transformismo” seu caráter explicativo da realidade, mas o contexto lhe imprime novas formas e conteúdos. Em vez de se realizar no confronto entre projetos societários diferenciados, o transformismo se esconde nos meandros da pequena política: com a cooptação das organizações dos trabalhadores e a diluição das fronteiras entre os projetos político-partidários existentes.

neoliberal. Em *A nova toupeira*, o autor realiza críticas à política macroeconômica do governo Lula, mas apresenta um conjunto de argumentos para que o governo petista não seja confundido com um governo de direita. Para Sader (2009), a situação dos países dependentes no capitalismo contemporâneo teria se tornado muito mais complexa com a globalização da economia, o que dificultaria ainda mais o próprio combate ao legado neoliberal.

Neste momento histórico, não seria mais possível pensar na construção de projetos nacionais populares, nem tampouco na construção de uma saída antineoliberal em um único país. Por isso, as antigas formulações dicotômicas de reforma e revolução deveriam ser substituídas por uma visão mais abrangente da realidade concreta, cuja finalidade deveria ser a constituição de um bloco político e econômico na América Latina em torno da perspectiva pós-neoliberal.

Em 2013, Sader lançou uma coletânea de artigos sob o título: *Lula e Dilma, 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. Na obra, o autor afirma categoricamente que o governo petista teria rompido com os elementos centrais do modelo neoliberal. A reação ao neoliberalismo seria caracterizada por três aspectos fundamentais das ações empreendidas pelos governos Lula e Dilma: a prioridade dos processos de integração regional e intercâmbios Sul-Sul em detrimento dos tratados de Livre Comércio com os EUA; a prioridade das políticas sociais sobre o ajuste fiscal; e a priorização do papel do Estado como indutor do crescimento econômico.

A articulação com os governos latino-americanos é um elemento de extrema relevância para a compreensão do projeto em vigor, entretanto, não é objeto desta pesquisa. Por este motivo, esse tema não será abordado neste trabalho.

O que interessa sublinhar da argumentação de Sader (2013) é como a perspectiva revolucionária e mesmo a das lutas por reformas são substituídas pelo horizonte pós-neoliberal. E, ainda, que neste processo a intervenção estatal para o crescimento econômico e o eixo social passam a se constituir como elementos estruturais do atual projeto.

De acordo com Mercadante, o programa apresentado na campanha de 2002 já indicava a grande inovação do governo que se seguiria: assegurar desenvolvimento econômico e social de forma combinada, ou, ainda, elevar o social como motor do próprio desenvolvimento.

O novo desenvolvimentismo proposto no documento consistia na elevação do social a eixo estruturante do crescimento econômico, por meio da constituição de um amplo mercado de consumo de massas com políticas de renda e inclusão social. Este fortalecimento do consumo popular e do mercado interno geraria uma nova dinâmica para o crescimento acelerado, bem como escala e produtividade para a disputa do comércio globalizado, impulsionando as exportações e consolidando a trajetória de crescimento acelerado e sustentado (2011, p. 36).

O economicismo que impregnava as concepções do nacional-desenvolvimentismo e do neoliberalismo, suposta base teórica e política do acirramento das desigualdades, estaria sendo negado pelo atual programa. Seria, portanto, no campo social que o governo teria forjado a base ideológica do seu projeto para o Brasil. Com a chegada do partido ao poder no governo federal, o transformismo interno do PT ganhou exterioridade. O slogan “um país de todos” parece significativo não apenas do ponto de vista simbólico, mas também para a análise que a ideologia neodesenvolvimentista assume materialmente na atualidade.

Como se verá nos subcapítulos que se seguirão no capítulo 2 deste trabalho, o termo “de todos” não projeta um horizonte igualitário e nem se sustenta em uma concepção de justiça universalista. Ao contrário, persistem as diretrizes neoliberais da focalização no campo social. O projeto neodesenvolvimentista não seria apenas um “desenvolvimentismo às avessas” por relegar o princípio da soberania nacional, mas também por apostar em um modelo de regulação social totalmente diverso. Ao invés de intervir para a regulação do trabalho, como aconteceu no projeto nacional-desenvolvimentista, o Estado passa a criar mecanismos para coordenar a vida social em meio à desregulamentação dessa esfera. Este modelo intervencionista corresponde, portanto, à nova etapa globalizada do capital, e no novo Estado Social o princípio da universalidade passa a se tornar um contraponto da equidade social.

O governo tem buscado, incessantemente, demonstrar que as políticas universais teriam se mostrado historicamente insuficientes e com pouco alcance para aqueles que ocupam a área rural e para os que estiveram às margens do mercado formal de trabalho. Tendo-se em

conta a formação social desigual do país, a extrema concentração de riquezas e as contradições presentes no nascente sistema de proteção social, é fácil compreender por que a expressão “de todos” atinge as mentes e corações daqueles setores que foram historicamente negligenciados pelo Estado. Tendo sido reiteradamente expulsos do sistema de proteção social, esses setores passam a encontrar seu lugar mediante programas de inserção social. O termo “de todos” não significa, portanto, a promoção de políticas sociais universais, mas a implementação de programas de inserção social, capazes de chegar àqueles que quase sempre se mantiveram relegados pelo Estado.

A análise das mudanças em curso deve, entretanto, ser realizada sob a luz dos processos de produção e reprodução da vida social. Em um momento de crise do capital, a afirmação de que o social passou a ser elevado a eixo estruturante do crescimento econômico não deve passar despercebida.

Na abordagem deste tema foi possível encontrar alguns elementos que buscam caracterizar o atual projeto de desenvolvimento. Nesta última parte da primeira seção, foi possível perceber que, além da manutenção de uma política macroeconômica neoliberal, o governo não foi capaz de sustentar uma perspectiva de desenvolvimento fundada no projeto de modernização, ou seja, de industrialização e avanço da base tecnológica. Isso tende a tornar mais vulnerável e subordinada a inserção econômica do país no cenário internacional e a consolidar a superexploração do trabalho como o único caminho possível ao desenvolvimento.

2 O LUGAR DO SOCIAL NO PROJETO NEODESENVOLVIMENTISTA

Nem revolução, nem reforma social. Ao final do curso de duas décadas de existência, o PT chegou ao governo sob a promessa de manter intactos os compromissos assumidos com o capital. Ao mesmo tempo, o partido continuava a fazer críticas ao modelo neoliberal, por sua incapacidade de promover e sustentar um processo de desenvolvimento econômico e social, produzindo estagnação do crescimento, desemprego e exclusão social. Além disso, o PT havia acumulado historicamente críticas ao padrão intervencionista do projeto nacional-desenvolvimentista, caracterizado por proporcionar as bases dos processos de concentração de riqueza e de gerar elevados patamares de desigualdades sociais e regionais.

Tendo abandonado tanto o horizonte revolucionário quanto o reformista, o PT viu-se em uma encruzilhada: a de enfrentar as históricas desigualdades sociais que abateram e continuam abatendo o país sem alterar os padrões de produção e reprodução da vida social.

Ao mesmo tempo, o neoliberalismo dava sinais de seu esgotamento nos âmbitos nacional e internacional. O acirramento das condições de pobreza produzidas por este projeto ideopolítico acabaram por minar tanto suas condições de sustentação hegemônica quanto as próprias bases de acumulação ampliada do capital. A fragilidade de sustentação do projeto neoliberal trouxe à tona a necessidade de um processo de revisão dos fundamentos históricos, políticos, teóricos e econômicos em curso.

Assim, os processos de transformismo interno do PT se encontraram com os processos revisionistas do projeto neoliberal em âmbito internacional. E ambos confluíram para um mesmo sentido: o de retomar o problema do desenvolvimento. A concepção de desenvolvimento, entretanto, deveria incorporar tanto o crescimento econômico como proporcionar maior sensação de bem-estar à população. Foi nesse contexto que passou a ser implementada na última década (2003-2013) uma série de programas sociais focalizados nos segmentos mais empobrecidos ou abatidos pelos processos de globalização do capital produtivo e financeiro. Esses programas se materializam como uma característica diferencial do projeto neodesenvolvimentista do PT. Eles não representam apenas respostas fragmentadas a problemas específicos, mas parecem configurar uma

forma de intervenção estatal congruente com os novos padrões flexíveis de produção, que transformaram o desemprego, o trabalho temporário e informal em formas permanentes do cenário nacional e internacional. Neste sentido, os programas sociais focalizados se constituem como programas de inserção social.

Os programas de inserção estão relacionados aos problemas que o acirramento das desigualdades sociais trouxe para a promoção do desenvolvimento. Eles buscam responder aos problemas da produção e reprodução social gerados pelos processos da reestruturação produtiva, instalados pelo enfraquecimento do acesso ao trabalho assalariado, das condições de consumo e de mobilidade social. Assim, esta segunda parte do trabalho tem como um de seus objetivos identificar o lugar do social no projeto neodesenvolvimentista.

Além disso, é um capítulo substancialmente importante porque está relacionado à hipótese que norteia este trabalho. Qual seja, a de que a implementação dos programas de inserção social (programas sociais focalizados) se configura como materialização ideológica do atual projeto neodesenvolvimentista, ou ainda como base concreta em que os interesses de classe passam a ser conciliados. Aqui, busca-se responder ao último objetivo, o de apresentar se, e como, as principais características dos programas de inserção social contribuem para a formação de consensos.

Para realizar esta tarefa, o trabalho foi organizado em cinco capítulos, dispostos da seguinte forma: **2.1 Novas medidas e novas respostas para a desigualdade social; 2.2 A preocupação com a equidade e o desenvolvimento na agenda dos organismos internacionais; 2.3 Equidade e reestruturação produtiva; 2.4 A reestruturação produtiva e a crise da política educacional; 2.5 Promover equidade social com eficiência de mercado: quais os termos desta equação?**

Nesta seção, o leitor irá encontrar uma síntese entre as mudanças nas concepções acerca das desigualdades sociais que abateram o PT, passando do campo das análises centradas no âmbito das relações de produção para as análises centradas no campo da reprodução social, circulação e distribuição de renda e de mercadorias. No fluxo dessas mudanças, perderam lugar os sentidos atribuídos às classes sociais e ganharam maior destaque os conceitos de pobreza, vulnerabilidade e risco social. As respostas deixaram de estar relacionadas às suas causas

estruturais e passaram a ser orientadas para o enfrentamento das desigualdades de renda e de acesso a bens e serviços.

A preocupação governamental com a equidade social se encontra com uma apreensão que já figurava na agenda dos organismos internacionais. O neoliberalismo já se encontrava fragilizado. Como se verá, seu reordenamento é a tradução de uma necessidade política e econômica. E sua abordagem irá encontrar materialidade nos programas de inserção social. A equidade social, entretanto, irá figurar ao lado da eficiência de mercado e da reestruturação produtiva, tornando intensivos os efeitos do desenvolvimento desigual e combinado.

2.1 NOVAS MEDIDAS E NOVAS RESPOSTAS PARA A DESIGUALDADE SOCIAL

Como foi visto no capítulo 1 deste trabalho, a formação histórico-social brasileira foi permanentemente submetida a um desenvolvimento desigual e combinado, cujas raízes se fundam na manutenção de relações de produção primitivas, nas desigualdades entre o campo e a cidade e na dependência e subordinação econômica externas. Essa forma de desenvolvimento só pode se realizar mediante a reposição contínua das formas de superexploração do trabalho que se efetivaram mediante práticas arcaicas e a redução das possibilidades de consumo dos trabalhadores para além do seu limite normal.

Gestado e nascido em meio a essas contradições, o PT havia surgido como um partido que reivindicava a autonomia de classes e buscava analisar a realidade com a qual se confrontava a partir de uma perspectiva crítica. Sua visão naquele momento se aproximava da perspectiva da justiça distributiva. A análise do partido até a década de 1990 era de que o Brasil havia se tornado um país de alto nível de desenvolvimento, mas que permanecia marcado por profundas desigualdades sociais e regionais, que não havia enfrentado o monopólio da terra e mantinha forte subordinação e dependência do capital internacional. Sua pretensão era reverter este quadro, pois supunha que as elites nacionais seriam incapazes de realizar tal empreitada.

A questão da equidade sempre foi um elemento presente na história do partido, que reconhecia a enorme concentração de riquezas existente no país e as injustiças no campo e na cidade. Mas as desigualdades naquele período eram vistas a partir das contradições

entre capital e trabalho e da inserção da economia brasileira na divisão internacional do trabalho.

Frente à crise do socialismo real e dos Estados de Bem-estar Social europeus, à reestruturação produtiva, à globalização das finanças, à crise de paradigmas e à crença de que deveria chegar ao governo federal para enfrentar as históricas desigualdades que assolavam o país, o PT optou pela inflexão de suas próprias bases programáticas. Assim, desconstruiu os pilares nos quais fundamentava sua visão de sociedade.

De um modo geral, a destruição da ideia de luta de classes como motor da história foi a extinção do principal eixo no qual se constituía a solidez do “projeto democrático-popular”. Sem esse fundamento, o elemento democrático tornou-se um componente formal da democracia representativa e o elemento popular ficou esvaziado, sem seu conteúdo democrático substantivo. Sua concepção de justiça, vinculada anteriormente à premissa da igualdade na apropriação e distribuição do poder e das riquezas, foi se tornando mais frágil. A compreensão das desigualdades sociais, por sua vez, desvinculou-se do mundo da produção e começou a se movimentar cada vez mais para a esfera da circulação e da distribuição.

Por outro lado, o vínculo histórico do PT com as demandas da população, com as lutas populares que foram travadas, com a elaboração da Constituição Federal e com suas experiências bem-sucedidas no executivo tornaram o eixo social um elemento diferenciador do partido.

Ao chegar ao poder, o PT levou consigo as novas concepções que marcavam sua visão de sociedade, mas não deixou de manter uma ligação estreita com as demandas populares, e manteve o eixo social como seu principal elemento diferenciador.

A desigualdade, entretanto, passou a qualificar a diferença entre ricos e pobres, seja entre pessoas ou regiões. “Um país de todos” se tornou o slogan de um governo que não poderia mais ser qualificado por um projeto igualitário e socialista, mas por um governo dos ricos e dos pobres. Um governo que teria que enfrentar o ranço conservador das elites no país para que fossem aceitas algumas pequenas medidas para dar lugar e vez aos pobres.

A pobreza passou a ser compreendida não apenas como ausência de renda, mas também de acesso a oportunidades, vista sob uma ampla gama de dimensões, configurando pessoas e regiões caracterizadas agora por sua condição de vulnerabilidade e risco social. Esses novos

conceitos vêm, desde então, impregnando o conteúdo de diversas políticas públicas. A compreensão das origens e significados desses conceitos no contexto do projeto neodesenvolvimentista parece um caminho importante a ser trilhado.

Pode-se dizer que, com a instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, entre 2003 e 2004, os conceitos de pobreza, vulnerabilidade e risco social passaram a ganhar maior destaque na agenda governamental, no meio acadêmico e em meio à militância de profissionais. A implementação do SUAS nacionalmente, a organização dos serviços prestados e de uma ampla base de dados referenciados nessa base conceitual contribuíram para a disseminação dos sentidos que lhe foram atribuídos.

No texto da Política Nacional de Assistência Social – PNAS já era possível perceber como aqueles conceitos estavam sendo compreendidos pelo governo. O texto aborda a necessidade de conhecer as diferenças sociais, as vulnerabilidades e riscos a que os usuários da Assistência Social estão expostos. Mas também afirma a necessidade de reconhecer as capacidades dos indivíduos e suas possibilidades de enfrentar as situações de dificuldades, tendo em vista a maior redução de danos possíveis.

De acordo com a PNAS, as situações de vulnerabilidade e risco social podem ser caracterizadas da seguinte forma:

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

O parágrafo acima demonstra que as concepções de vulnerabilidade e risco advêm da noção difundida de que a pobreza é

um fenômeno multidimensional. Como já foi dito anteriormente, a ampliação do campo assistencial, ou da perspectiva focalista, não se resumiu apenas à organização do SUAS, da ampliação do orçamento da Assistência Social e do Programa Bolsa Família. Ela foi instituída nas mais diversas políticas públicas. Além disso, estas mesmas políticas têm sido amplamente articuladas no sentido de promover uma focalização eficaz e eficiente.

O mais recente investimento governamental nesse sentido se expressa no Plano Brasil Sem Miséria. No referido Plano, podemos encontrar de forma mais sistemática e objetiva os significados atribuídos ao conceito de pobreza:

A insuficiência de renda é um relevante indicador de privações, mas não é o único. Fatores sociais, geográficos e biológicos multiplicam ou reduzem o impacto exercido pelos rendimentos sobre cada indivíduo. Entre os mais desfavorecidos faltam instrução, acesso à terra e insumos para produção, saúde, moradia, justiça, apoio familiar e comunitário, crédito e acesso a oportunidades (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA/A, 2011, não paginado).

Os fatores de vulnerabilidade e risco são, portanto, os fatores sociais, geográficos e biológicos que qualificam a pobreza para além da renda. É importante notar, entretanto, que nem sempre esses conceitos foram utilizados para caracterizar o fenômeno da pobreza ou para difundir uma perspectiva restrita de focalização.

As primeiras formas de apropriação desses termos no Brasil podem ser atribuídas à Política de Saúde, especialmente na década de 1990. A utilização das noções de vulnerabilidade e risco, entretanto, estava circunscrita à organização do Sistema Único de Saúde (SUS) e orientada pelos princípios de universalidade, equidade e integralidade. Ou seja, a Política de Saúde deveria ser oferecida de modo indiscriminado a todos os cidadãos (universalidade), promovendo mecanismos para oferta diferenciada dos serviços a pessoas, grupos e comunidades expostas a contextos e a relações sociais opressivas e desiguais (equidade). A conjunção entre universalidade e equidade, por sua vez, deveria promover a integralidade do atendimento às necessidades de saúde da população.

Neste caso, o reconhecimento das vulnerabilidades e riscos que as pessoas têm de adoecer ou morrer estão relacionados à compreensão global de que a saúde está inserida em um conjunto de relações sociais que não pode ser ignorado. Os conceitos de vulnerabilidade e risco contribuem, assim, para estabelecer o vínculo entre focalização e universalidade.

De acordo com Ana Maria Costa:

O processo de determinação social da saúde é fartamente evidenciado por estudos de vulnerabilidade e risco de adoecimento e de morte, que demonstram que as condições de saúde de determinados grupos sociais estão correlacionados às desigualdades e iniquidades presentes na sociedade, associadas à classe social, raça etnia, gênero, moradia, entre outras variáveis (2013, p. 240).

Esses conceitos chegam ao campo da saúde especialmente a partir da epidemia da AIDS nos anos 1990 e da preocupação com o enfrentamento das situações de dependência química, que posteriormente faria surgir a política de redução de danos. Os serviços de saúde foram desafiados a acolher os usuários, romper com os estigmas que os afastavam do tratamento e compreender o contexto dos limites que se colocavam para o próprio tratamento. Posteriormente, o conceito de vulnerabilidade foi associado ao campo dos Direitos Humanos e correlacionado às diversidades, incorporando questões como o racismo, a homofobia, a discriminação de gênero, entre outros.

É possível dizer, portanto, que os conceitos de vulnerabilidade e risco são instrumentos para analisar as variáveis que compõem o contexto dos usuários das políticas públicas. Tais variáveis configuram possíveis e futuras situações de danos pessoais e sociais.

De acordo com Beck⁴⁶:

⁴⁶Beck (2011), assim como Giddens (1991), tratam o conceito de risco como uma categoria capaz de explicar o modo de vida atual. Para os referidos autores, vivemos em uma sociedade de risco. Os riscos teriam se tornado mais intensos e se generalizado com o processo de modernização. Por este motivo, deveriam ser incorporados como uma nova forma de modernidade, onde a meta principal seria a minimização do perigo. Certamente esses autores não se inscrevem no

Riscos não se esgotam, contudo, em efeitos e danos já ocorridos. Neles exprime-se sobretudo um componente futuro. Este baseia-se em parte na extensão futura dos danos atualmente previsíveis e em parte numa perda geral de confiança... Riscos têm, portanto, fundamentalmente que ver com antecipação, com destruições que ainda não ocorreram mas que são iminentes, e que, justamente neste sentido, já são reais hoje (2011, p 39).

Deste modo, pode-se dizer que os conceitos de vulnerabilidade e risco são um instrumento teórico-metodológico e operacional para as práticas sociais que identificam nas diversas variáveis, ou dimensões, da vida social as possibilidades de intervenção capazes de evitar um dano futuro. Quanto menos exposta ao dano, mais a situação se aproxima do contexto de vulnerabilidade, quanto mais exposta ao dano, mais a situação se aproxima do risco.

De qualquer modo, a utilização destes conceitos como instrumentos no interior de Políticas Públicas não está desconectada de processos macrossociais. Como apontado acima, na política de saúde os conceitos de vulnerabilidade e risco se associam aos contextos e relações sociais que promovem as situações de adoecimento e se inserem num sistema que preconiza a integralidade de atenção dos serviços. Enquanto isso, na política de assistência social os mesmos conceitos estão voltados ao enfrentamento da pobreza e suas múltiplas dimensões, em uma perspectiva focalizada.

A sentença acima pode levar o leitor à conclusão de que a diferença na apropriação destes conceitos está relacionada apenas à natureza e à finalidade de cada uma destas políticas públicas. Afinal, a concepção de Saúde foi elaborada sob o preceito universalista, de atendimento para toda a população. Já a Política de Assistência Social (de acordo com o art. 203 da Constituição Federal) possui um caráter

rol de pensadores críticos, mas sua leitura se torna necessária à medida que se torna necessário compreender os diversos significados atribuídos aos conceitos de vulnerabilidade e risco social, bem como a forma como esses conceitos podem vir a ser apropriados na elaboração das Políticas Públicas e expressos no âmbito das práticas sociais.

seletivo, voltado “aqueles que dela necessitarem” (BRASIL, 1988, não paginado).

Isto é verdadeiro, mas apenas parcialmente. O significado atribuído àqueles conceitos também está relacionado às formas como foram concebidos no contexto das lutas sociais por direitos, à etapa de desenvolvimento que se processava e à forma de Estado Social a que se vinculava.

A constituição da política de saúde sob os preceitos da universalidade, equidade e integralidade não foi algo natural, ou um dado da realidade, mas partiu de um conjunto de lutas sociais que foram e continuam a ser travadas em torno dessa concepção. Elas expressam a conquista dos subalternos em um determinado campo de disputas políticas. Um campo que conseguiu se firmar em um momento de ascensão social, marcado pelo período pré e pós Constituinte. O que significa que, se fosse fruto de outro período e de uma correlação de forças diferente, poderia ter sido elaborada sobre outros princípios.

Já a Política de Assistência Social obteve reconhecimento legal como dever estatal somente em 1988 e só veio a se concretizar no curso das mudanças que impactaram amplamente a classe-que-vive-do-trabalho. São as mudanças desse período, fundadas especialmente no mundo do trabalho, que têm impregnado o modo de conceber, apropriar-se e utilizar o arcabouço teórico implicado nos termos vulnerabilidade e risco social.

Muitas produções teóricas têm demonstrado como a ideia da pobreza multidimensional se tornou central para os organismos multilaterais como o Banco Mundial e como eles vêm influenciando a política social no Brasil (GELINSKI; GRISOTTI, 2010). A pobreza seria um fenômeno decorrente da privação econômica, política e pública que limita o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos.

Há ainda um amplo rol de publicações que demonstram que essa ideia foi fortemente influenciada pelo pensamento de Amartya Sen. Para este, o indicador de renda é apenas um elemento que configura a pobreza e os limites para as pessoas desenvolverem suas capacidades. Para Sen (2000) questões relacionadas à idade das pessoas (ciclo de vida); aos papéis sexuais e outros socialmente atribuídos; à localização geográfica; à cultura; às condições epidemiológicas e sanitárias são elementos que precisam ser compreendidos para o desenvolvimento de políticas públicas.

Embora a teoria das capacidades defendida por Sen e os conceitos de vulnerabilidade e risco não tenham a mesma origem teórica, eles têm uma relação intrínseca. Os indivíduos em situação de pobreza tornam-se pessoas vulneráveis ou expostas a riscos pessoais e sociais, sobre os quais têm pouco ou nenhum controle. Essa situação tende a tornar sua condição ainda mais debilitada. O enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco promoveria, deste modo, a remoção dos aspectos que limitam as capacidades dos indivíduos para superar a condição de pobreza.

A questão, entretanto, é até que ponto seria possível manipular essas variáveis e enfrentar efetivamente o problema das desigualdades sociais?

Em meados da década de 1990, Robert Castel, um autor francês, publicou uma obra chamada *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. A preocupação que move os estudos do autor se relaciona diretamente às mudanças produzidas no mundo do trabalho. A produção alarmante dos índices de desemprego, o surgimento de um grupo de pessoas “inempregáveis”, a instalação permanente das relações de precariedade no trabalho e de uma nova vulnerabilidade de massa são situações inesperadas que se instalaram depois do contexto de pleno emprego e do Estado de Bem-estar europeu, causando perplexidade e insegurança para aquela população. Para Castel (1998) essas situações questionam a centralidade do trabalho e a permanência da organização social fundada na condição salarial. Segundo o autor, na instalação da sociedade salarial, o salário havia deixado de ser apenas uma retribuição por uma tarefa pontual. Ele assegurava direitos, dava acesso a segurança contra riscos que afastam os trabalhadores de sua atividade (doenças, acidentes, envelhecimento, etc.) e permitia a participação na vida social por meio do consumo, do acesso à habitação, da instrução e do lazer. O Estado atuava como árbitro e o trabalhador não ficava mais exposto à batuta exclusiva do mercado. As relações salariais atuavam, portanto, na desmercantilização das relações de trabalho. Estabeleciam ainda a diferença entre o tempo do trabalho e o do não trabalho, reconhecendo o limite da jornada de trabalho, o descanso semanal remunerado e as férias. A instalação da sociedade salarial produziu um modo de gestão política que associou propriedade privada e propriedade social, desenvolvimento econômico, conquista de direitos e o estabelecimento de compromissos negociados, conforme assinala Castel (1998). O trabalho assalariado constituiu a criação de uma identidade e um status

aos trabalhadores, que se configuravam como centro indispensável do sistema. Essa configuração social se estabeleceu a partir de um pacto entre dominantes e subordinados, pacto que se tornou possível devido à progressiva integração dos grupos subordinados aos frutos do desenvolvimento.

Mas, na atualidade, a globalização dos mercados e a competitividade tornaram o trabalho alvo de dois tipos de redução de custos: a diminuição do preço da força de trabalho e a maximização da eficácia produtiva com base tecnológica. Isso tem resultado não apenas no fenômeno do desemprego, mas na precarização constante das relações de trabalho. Tanto mais competitivas e mais excludentes, mais promissoras as empresas capitalistas.

A desregulamentação tem produzido desta forma um amplo contingente de pessoas que se constituem como população flutuante, que se conecta e desconecta permanentemente ao mercado, regida pelo retorno de relações mercantis de trabalho. Essas mudanças têm gerado uma massa de pessoas em constante situação de vulnerabilidade.

Por sua vez, esta nova configuração social tem provocado outras formas de atuação do Estado sobre a questão social (que Castel chama de metamorfoses da questão social).

[...] o sentido da mudança: marca a *passagem de políticas desenvolvidas em nome da integração para políticas conduzidas em nome da inserção*. Entendo por políticas de integração, as que são animadas pela busca de grandes equilíbrios, pela homogeneização da sociedade a partir do centro. São desenvolvidas através de diretrizes gerais num quadro nacional. É o caso da tentativa de promover o acesso de todos a serviços públicos e à instrução, uma redução das desigualdades sociais e uma melhor divisão das oportunidades, o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial. [...] As políticas de inserção obedecem à lógica de discriminação positiva: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas. Porém, se certos grupos, ou certas regiões, são objeto de um suplemento de atenção e de cuidados, é porque se constata que têm menos e são menos, é porque

estão em situação deficitária. De fato, sofrem um déficit de integração, como os habitantes dos bairros deserdados, os alunos que fracassaram na escola, as famílias mal socializadas, os jovens mal empregados ou não-empregáveis, os que estão desempregados há muito tempo [...] As políticas de inserção podem ser compreendidas como um conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperar a distância em relação a completa integração (um quadro de vida decente, uma escolaridade “normal”, um emprego “estável” etc) (CASTEL, 1998, p. 538).

É importante lembrar que o autor está olhando para a realidade europeia, e mais exatamente a da França. Lá, as Políticas de Inserção têm mais de 30 anos de existência. As Políticas de Inserção são caracterizadas pelo autor como a construção de arranjos locais capazes de reinserir socialmente aqueles que sofrem um “déficit de integração”⁴⁷, em especial, aqueles que se veem às margens do mundo produtivo.

Mas ao olhar para seu país, Castel (1998) alerta que as políticas de inserção local e de manipulação das variáveis sociais em cada território podem estar perdendo a condição de uma etapa transitória e tornando-se na verdade, em um estado de coisas. À medida que essas políticas se multiplicam e aumentam incessantemente de volume, demonstram a fragilidade de suas pretensões. Interferem em realidades locais, mas não são capazes de questionar ou se interpor à dinâmica que produz as condições de vulnerabilidade.

Como o autor havia indicado, as políticas de integração haviam cumprido a função de regular socialmente a produção e o trabalho. A relação salarial comportava um modo de remuneração da forma de trabalho (o salário), que por sua vez comandava o modo de consumo. As

⁴⁷ É importante notar que Castel (1998) não utiliza o termo “integração” de forma aleatória. Seu arsenal teórico parece carregar estreita vinculação com o positivismo e o funcionalismo. Fazem parte das suas preocupações a manutenção dos padrões de “coesão” da sociedade atual. Entretanto, mesmo que sua vinculação teórica seja diferente daquela empregada neste trabalho, isso não desmerece o problema tratado pelo autor. Ele aponta para um tema complexo que merece ser tratado como objeto de pesquisa.

relações salariais determinavam ainda o modo de vida dos trabalhadores e suas famílias e instituíam uma disciplina e um ritmo à produção. Além disso, naquele período, as relações salariais permitiram a instituição de um modelo de proteção social. A erosão das relações salariais representou, deste modo, a erosão do próprio sistema protetor a que deu origem.

O problema apresentado na obra de Castel (1998) pode ser apresentado da seguinte forma: o que se pode esperar quando um grande contingente de pessoas deixa de ter acesso ao trabalho assalariado? As políticas de inserção local e a manipulação de variáveis não seriam provas da impotência do Estado para regular coletivamente a sociedade, por meio de adiamentos, de artifícios singulares que individualizam a vida social?

Embora essas questões tenham sido formuladas na França, elas parecem bastante pertinentes para a realidade brasileira e para a compreensão do projeto neodesenvolvimentista, que já está em vigor há 10 anos no Brasil. Apesar do seu caráter intervencionista, o eixo social dos governos Lula e Dilma tem sido marcado pelo uso extensivo de políticas, planos e programas seletivos e focalizados.

É de se notar que diversas políticas públicas, e não apenas as políticas sociais, têm assumido contornos de enfrentamento focalizado às desigualdades sociais. Elas incluem políticas de infraestrutura, como as de habitação, energia e abastecimento de água.

Desde o governo Lula até o governo Dilma, é possível observar uma intensa proliferação de programas cuja finalidade social está voltada aos setores mais empobrecidos da população. Entre eles podem ser citados o Programa Aqui tem Farmácia Popular; o Programa Bolsa Família; o Programa Bolsa Verde; o Programa Tarifa Social da Luz; o Programa Luz para Todos; o Programa Água Para Todos; o Programa Minha Casa Minha Vida; o Programa Brasil Carinhoso; o Programa Mais Educação; o PROJOVEM; o Programa Mulheres Mil; o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego – PRONATEC; o Programa Universidade para Todos – PROUNI; a instituição da reserva de cotas em 50% pela Lei 12.711/2012; a Política de Assistência Estudantil, dentre outros programas que porventura não tenham sido citados aqui⁴⁸.

⁴⁸ É importante notar que o exercício de sistematização destes programas não esgota as possibilidades de que outros programas tenham sido criados neste

Tais programas seguem exatamente a pista indicada por Castel (1995). Eles se apresentam como tentativas de promover o acesso a renda, a bens e serviços àqueles que sofrem um déficit de integração. Por esse motivo, serão chamados programas de inserção⁴⁹ os programas focalizados do governo federal criados e implementados no período 2003-2013, objetos deste estudo.

Ao se observar o desenho destes programas, é possível afirmar que eles possuem duas características diferenciais: ou são viabilizados mediante um caráter público-assistencial ou se realizam mediante o mecanismo de mercado.

No primeiro caso, os programas de inserção social estimulam o atendimento prioritário a segmentos de baixo poder aquisitivo ou em situação de vulnerabilidade e risco em políticas sociais básicas e acabam por introduzir critérios assistenciais em diversas políticas públicas e sociais.

No outro extremo, os programas de inserção social, sejam públicos ou público-privados, colocam as famílias dos trabalhadores pobres no circuito do consumo e, deste modo, realizam-se principalmente na esfera mercantil⁵⁰. Esses programas são operacionalizados a partir de três mecanismos de funcionamento: a) pela transferência monetária direta ao cidadão para aumentar seu poder de consumo (transferências de renda, ou programas que têm impacto na renda e desenvolvimento local); b) como subsídio estatal no abatimento

período com este caráter. O presente estudo não esgota em nenhum aspecto o debate sobre a recente inflexão sofrida no âmbito das políticas públicas brasileiras sob o aspecto da focalização, mas pretende demonstrar o caráter abrangente de tal movimento.

⁴⁹ Parece relevante indicar, ainda, que me refiro às ações públicas de inserção social como *programas de inserção*, ao invés de denominá-los como *políticas de inserção* porque não seria possível, do meu ponto de vista, equiparar as políticas de integração a “políticas de inserção”. Embora correspondam a ações sistematicamente organizadas pelo Estado, somente as primeiras manifestam um caráter amplo e universal e estão referenciadas socialmente.

⁵⁰ É importante notar que a elaboração de um modelo para classificação dos referidos programas não corresponde a um enquadramento dos dados da realidade em um sistema abstrato e rígido de interpretação. Muitos dos programas listados na primeira tabela podem ser enquadrados na segunda, como o inverso também acontece. A perspectiva perseguida, entretanto, é de encontrar os traços gerais do fenômeno estudado.

de impostos para a venda de produtos ou serviços sociais privados; c) mediante subsídio governamental em forma de crédito individual direcionado para aquisição de um bem voltado a suprir uma necessidade social.

As tabelas seguintes ilustram esta divisão, bem como o funcionamento dos referidos programas:

Tabela 1 – Programas de inserção social com caráter público-assistencial.

PROGRAMA	LEGISLAÇÃO	OPERACIONALIZAÇÃO	CRITÉRIO
Programa Brasil Carinhoso	Lei nº 12.722/2012	Estimula a reserva de vagas para crianças de 0 a 5 anos das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família nos Centros Municipais de Educação Infantil mediante a oferta de suplemento orçamentário federal.	Pobreza Vulnerabilidade
Programa Mais Educação	Decreto 7.083/2010	Amplia a jornada de ensino em algumas escolas para grupos específicos de alunos em situação de vulnerabilidade social ou defasagem escolar.	Vulnerabilidade
Programa Pró Jovem Adolescente	Lei nº 11.692/2008	Oferece atividades voltadas ao protagonismo juvenil na política de Assistência Social, prioritariamente a adolescentes inseridos no Programa Bolsa Família ou em vulnerabilidade social.	Pobreza Vulnerabilidade
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego	Lei nº 12.513/2011	Oferece cursos de formação inicial e continuada a inscritos no Cadastro Único do Programa Bolsa Família com renda de até 3 salários mínimos nos Institutos Federais de Educação (IFs) e Rede de Ensino Estadual (se enquadra na segunda tabela porque também é ofertada pelo Sistema S mediante custeio de bolsas). Altera ainda a Lei do FIES e as regras para recebimento do Seguro Desemprego.	Pobreza Vulnerabilidade
Programa Mulheres Mil	Portaria nº 1015/2011	Oferece cursos de formação inicial e continuada a mulheres em situação de vulnerabilidade e risco social.	Vulnerabilidade
Lei das Cotas	Lei 12.711/2012	Reserva vagas na educação superior pública federal e nos Institutos Federais de ensino em 50% para estudantes oriundos do ensino público e destes 50% com renda familiar per capita até 1,5 S.M. Além disso, cada instituição deverá regular o acesso de índios, pardos e negros.	Pobreza

Fonte: Elaboração própria (2013).

Tabela 2 – Programas de inserção social que se realizam no mercado.

PROGRAMA	LEGISLAÇÃO	OPERACIONALIZAÇÃO	CRITÉRIO
Bolsa Família	MP 132/2003 Lei 10.836/2004	Destinam-se à população com renda de até R\$ 140,00 ou R\$ 70,00 <i>per capita</i> e ainda estabelece critérios de inserção de acordo com as finalidades que cada programa se propõe a realizar (condicionalidades de frequência escolar e vacinação ou desenvolvimento de atividades sustentáveis ambientalmente).	Pobreza Vulnerabilidade
Brasil Carinhoso	Lei 12.722/2012		
Bolsa Verde	Lei 12.512/2011		
Tarifa Social da Luz	Lei 12.212/2010	Dirige-se a famílias cadastradas no Cadastro único do PBF (Cadunico), com renda de até meio SM e oferece abatimento no pagamento da fatura de luz por meio de subsídio oferecido às concessionárias.	Pobreza
Luz para Todos	Resol. ANEEL 175/2005 Decreto 7.520/2011	Desenhado para fazer chegar às instalações físicas para distribuição de luz na área rural, assentamentos rurais, comunidades indígenas, quilombolas e em áreas em que a concessão e permissão resultem em atendimento de elevado impacto tarifário.	Regiões rurais mais pobres
Água para Todos	Decreto 7.535/2011	Fomento a infraestrutura e equipamentos de captação, reserva, distribuição e tratamento de água em áreas rurais, para consumo humano, produção agrícola e alimentar, prioritário à população em extrema pobreza, por celebração de contratos e convênios.	Regiões rurais mais pobres

PROGRAMA	LEGISLAÇÃO	OPERACIONALIZAÇÃO	CRITÉRIO
Fomento ativ. prod. rurais	Decreto 7644/2011	Fomento a implementação de infraestrutura, assistência técnica, benefício financeiro no valor de R\$ 2.400,00 e acesso a sementes prioritariamente para famílias do PBF da área rural e semiárido.	Pobreza
PROJOVEM (urb./camp./tr.)	Lei 11.692/2008	Oferece bolsas de R\$ 100,00 mensais para jovens com idade entre 18 e 29 anos voltarem a estudar no Ensino Fundamental, Ensino Médio e obterem qualificação profissional.	Vulnerabilidade
PRONATEC	Lei 12.513/2011	Oferece cursos de formação inicial e continuada a inscritos no Cadunico com renda de até 3 SM no Sistema S mediante custeio de bolsas aos fornecedores, altera a Lei do FIES e as regras para recebimento do Seguro-Desemprego.	Pobreza Vulnerabilidade
PNAES	Portaria 39/2007 Decreto 7234/2010	Oferece bolsas de Assistência Estudantil nas Universidades e IFs, destinadas a assegurar a permanência do estudante na instituição. Voltadas prioritariamente a estudantes da rede pública de ensino ou com renda familiar per capita de até 1,5 SM.	Pobreza
PROUNI	MP 213/2004 Lei 11.096/2005	Oferece subsídio governamental na forma de abatimento de impostos a unidades de ensino superior privadas para que estudantes com renda entre 1,5 e 3 salários mínimos tenham acesso a bolsas de ensino parciais ou totais.	Pobreza

PROGRAMA	LEGISLAÇÃO	OPERACIONALIZAÇÃO	CRITÉRIO
Farmácia popular	Lei 10.858/2004 Portaria GM 491/2006	Oferece, em farmácias públicas e privadas, acesso a medicamentos para hipertensão, diabetes, asma, dislipedemia, anticoncepcional, rinite, Parkinson, osteoporose, glaucoma, incontinência, mediante subsídio governamental de 90% ou 100%.	Pessoas com doenças crônicas
Minha Casa Minha Vida	MP 459/2009 Lei n° 11.977/2009	Oferta de crédito imobiliário a famílias com renda média de até 2 SM. Nos 10 anos iniciais, são estabelecidas prestações com valores de 10% da renda familiar e prestação mínima de até R\$ 50,00. A área dos imóveis fica delimitada em até 37m ² .	Pobreza
Minha Casa Melhor	MP 620/2013 Lei 12.868/2013	Oferece crédito para aquisição de bens de consumo duráveis, como móveis e eletrodomésticos para os beneficiários do PMCMV	Pobreza

Fonte: Elaboração própria (2013).

Além da existência e proliferação dos programas de inserção, é importante notar que há uma política de focalização que estabelece as conexões entre as ações realizadas para o enfrentamento à pobreza.

Na literatura que versa sobre as Políticas Sociais, existem críticas contundentes à histórica conformação de programas fragmentados e setorializados no país, devido ao desperdício de recursos públicos com ações sobrepostas e com pouca efetividade. Ao observar essa imensa gama de programas sociais de inserção social, seria fácil deduzir que apresenta a mesma espécie de problemas. Entretanto, desde a criação do Programa Bolsa Família, os governos Lula e Dilma vêm exercitando a prática de uma articulação intra e intersetorial entre as diversas políticas públicas, seus programas e serviços, buscando demonstrar que as ações governamentais têm apresentado impactos positivos sobre as condições de vida e da economia.

A instituição das condicionalidades do Programa Bolsa Família – PBF é uma das primeiras formas adotadas pelo governo para alcançar uma atuação focalizada com resultados efetivos na melhoria dos indicadores de qualidade de vida. Como é de conhecimento público, as famílias contempladas com o PBF devem promover obrigatoriamente a frequência escolar de suas crianças e adolescentes, bem como participação em serviços primários de saúde como os de pesagem e vacinação. Deste modo, o PBF acaba por fomentar a elevação dos índices de escolaridade da população empobrecida e práticas que inibem a proliferação de doenças e mortes evitáveis aos usuários da assistência social.

Mas a instituição das condicionalidades do PBF foi somente o começo das ações articuladas entre o campo da Assistência Social e as demais políticas públicas. Em 2009, o governo federal lançou o “Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)”.

O Protocolo tem como objetivo estabelecer as bases para o atendimento intersetorial e, deste modo, qualificar o atendimento de indivíduos e famílias no âmbito da Política de Assistência Social. Entretanto o documento também manifesta a seguinte perspectiva: a de construir um pacto entre os entes federados da garantia **prioritária** da oferta de serviços socioassistenciais para a população beneficiária do Programa Bolsa Família, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ou seja, dentre população em situação de pobreza, miséria, vulnerabilidade e risco social, considerada público-alvo da Assistência Social, haveria ainda um público a ser priorizado, caracterizando um processo de focalização da focalização.

Neste campo, o monitoramento de dados, de indicadores sociais e a territorialidade passam a configurar uma estratégia para melhor focalizar as ações desenvolvidas. Estas ações demonstram que a eficiência (capacidade de obtenção dos melhores resultados com os menores custos possíveis) e a eficácia (adequação das ações para o alcance dos objetivos projetados) estão no centro das preocupações com os gastos públicos e sua validação social.

Outra ação evidente da forma de focalização territorializada se manifesta no Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008 e voltado à superação da pobreza nas áreas rurais do país. O Programa é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e prioriza

ações em localidades de baixo IDH e baixo dinamismo econômico. Suas ações se desenvolvem por meio do agrupamento do perfil dos municípios e a articulação de diversas políticas públicas desenvolvidas nos três níveis de governo. Os eixos de atuação do programa se relacionam a atividades de inclusão produtiva (assistência técnica, crédito, seguro, comercialização, entre outros), acesso aos direitos básicos de cidadania (educação, saúde, cultura, documentação) e montagem de infraestrutura básica (saneamento básico, habitação, estradas, eletrificação rural, aquisição e implantação de cisternas, licenciamento ambiental, etc.).

Em 2009, o Programa estava atuando em 120 territórios, 1.825 municípios brasileiros, com impacto na vida de 42,4 milhões de pessoas, sendo entre elas, 13,1 milhões moradores de áreas rurais. Deste total, a grande maioria eram assentados da reforma agrária, comunidades quilombolas, indígenas, famílias de pescadores e famílias de agricultores (MERCADANTE, 2011).

Em 2010, com a chegada da presidenta Dilma ao poder, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria, que consiste em nova tentativa de articulação territorializada de diversos programas focados na população que vive em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda familiar *per capita* de até R\$ 70,00 mensais. O Plano trabalha com os eixos de garantia de renda, acesso aos direitos básicos e inclusão produtiva para 16,2 milhões de famílias, das áreas urbana e rural.

Ao observar toda a engrenagem focalista montada na alocação redistributiva de recursos, é possível perceber que existe uma intenção de promover oportunidades de sobrevivência, de inserção social e econômica para as pessoas beneficiárias, bem como promover o desenvolvimento de regiões marcadas por situações de desvantagens econômicas relativas.

A focalização de Políticas Sociais foi e tem sido apontada pela literatura como uma das diretrizes neoliberais instituídas no chamado Consenso de Washington. Caberia indagar, entretanto: toda e qualquer forma de focalização poderia ser caracterizada como mercantil ou neoliberal? Em quais contextos ou sob quais características elas poderiam se configurar de modo diverso?

Para Kertenetzky, nem toda política focalizada é necessariamente residualista ou serve à lógica mercantil e nem toda perspectiva universalista garante o usufruto dos direitos sociais como preconiza. A autora argumenta que:

[...] em uma sociedade muito desigual, as políticas sociais terão necessariamente um componente de 'focalização' se quiserem aproximar o ideal de direitos universais a algum nível decente de realização. Portanto, nesse segundo sentido de focalização, esta emerge do interior de uma *concepção republicana* de direitos de cidadania. A 'focalização' seria um requisito da universalização de direitos efetivos [...] (BRITO; KERTENETZKY, 2011, p. 571).

Além disso, a autora argumenta que existe um tipo de focalização que apresenta um caráter reparatório, que tem por objetivo restituir direitos universais a grupos sociais específicos que não conseguem acesso a bens e serviços, devido a injustiças passadas, estigmas ou a formas desiguais de acesso e de oportunidades. Neste sentido, argumenta, as ações públicas focalizadas complementarizam as políticas públicas universais, tornando-as efetivas.

Dois exemplos da realidade brasileira podem ser citados para demonstrar a veracidade dos argumentos da autora. A instituição do sistema de cotas raciais para o acesso da população negra e indígena aos bancos das instituições públicas de ensino superior é uma destas medidas. Sem a instituição das cotas, este segmento populacional, historicamente oprimido, encontrava sérias restrições para usufruir deste bem público e universal. Outro exemplo bastante significativo pode ser apontado na Política de Saúde, durante a década de 1990. Frente à epidemia da AIDS que assolava o país, um grande contingente de pessoas afetadas pelo vírus HIV não encontrava atendimento nos equipamentos de saúde devido ao estigma da doença. A situação forçou a elaboração de um programa específico para este grupo de pessoas, com esforços dirigidos para a capacitação de pessoal apto a acolhê-lo nos serviços de saúde. Essa estratégia obteve bons resultados e foi o modo encontrado para que o direito universal à saúde fosse garantido a este segmento populacional.

Mas o caráter universal ou focal das políticas não pode ser compreendido apenas nos marcos de suas formas de gestão e seu desenho. Brito e Kertenetzky (2011) indicam que o debate acerca da universalização ou a focalização de políticas públicas só pode ser compreendido sob as distintas visões de justiça social que lhes são

subjacentes, das quais duas grandes perspectivas têm se entrecrocado: a de justiça de mercado e a da justiça distributiva.

Para os adeptos da justiça distributiva, as desigualdades sociais estão radicadas no processo de modernização econômica. Deste modo, uma intervenção social se define principalmente pelo modelo econômico adotado e por políticas distributivas estruturais como a reforma agrária, tributária, educacional, entre outras reformas que permitiriam o enfrentamento substantivo das iniquidades sociais.

Na família das concepções de justiça de mercado, afirma-se que a distribuição das vantagens econômicas e sociais é um mecanismo natural do próprio sistema de trocas mercantis e dos benefícios que as iniciativas individuais são capazes de operar no sistema. Neste sentido, caberia ao Estado apenas assegurar seu bom funcionamento, garantindo o cumprimento dos contratos e combatendo fraudes.

Mas como demonstra Sandel (2012) a abordagem de justiça de mercado, ou ainda, a concepção de justiça fundada no preceito da liberdade, é uma ampla escola de pensamento. Ele alerta que ela não é uníssona:

Na verdade, algumas das mais calorosas disputas políticas da nossa época ocorrem entre dois campos rivais dentro dela – o do *laissez-faire* e o da equanimidade. Liderando o campo *laissez-faire* estão os libertários do livre mercado que acreditam que a justiça consiste em respeitar e preservar as escolhas feitas por adultos conscientes. No campo da equanimidade estão os teóricos de tendências mais igualitárias. Eles argumentam que mercados sem restrições não são justos nem livres. De acordo com seu ponto de vista, a justiça requer diretrizes que corrijam as desvantagens sociais e econômicas e que deem a todos oportunidades justas de sucesso. (SANDEL, 2012, p. 29)

No entanto, mesmo que se considerasse que a abordagem de justiça de mercado equânime fosse mais “progressista” ou “humanista”, é importante considerar que essa é uma abordagem substancialmente diversa da concepção de justiça distributiva.

A justiça distributiva está preocupada com as desigualdades socioeconômicas. Já a justiça de mercado equânime está preocupada com o direito universal à vida e o acesso mínimo aos recursos e vantagens que tornem os indivíduos capazes de buscar seus próprios interesses na sociedade de mercado.

Embora pareçam bastante diferentes no plano teórico, compreender como essas concepções se materializam no âmbito da intervenção estatal tem se tornado algo bastante complexo. As situações inéditas produzidas pela mundialização do capital, pela financeirização da economia, pela reestruturação produtiva, somadas às históricas desigualdades brasileiras não resolvidas e perpetuadas por um desenvolvimento desigual e combinado, têm contribuído para tornar mais nebulosos os debates acerca da natureza das ações empreendidas no eixo social do projeto neodesenvolvimentista.

A preocupação com a pobreza e com uma proposta de intervenção estatal para o desenvolvimento, assentado em bases mais equânimes, não é, entretanto, uma exclusividade do governo brasileiro. Ela ocupa a agenda dos organismos internacionais, como se verá no subcapítulo seguinte.

Essa breve síntese sobre as mudanças nas concepções acerca das desigualdades sociais que ocorreram no PT, passando do campo das análises centradas no âmbito das relações de produção para as análises centradas no campo da reprodução social, circulação e distribuição de renda e mercadorias, informa que no fluxo dessas mudanças perderam lugar os sentidos atribuídos às classes sociais e ganharam maior destaque os conceitos de pobreza, vulnerabilidade e risco social. As respostas deixaram de estar relacionadas às suas causas estruturais e passaram a ser orientadas para o enfrentamento das desigualdades de renda e de acesso a bens e serviços.

2.2 A PREOCUPAÇÃO COM A EQUIDADE E O DESENVOLVIMENTO NA AGENDA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

A utilização do princípio da equidade está presente nas legislações mais avançadas e que foram conquistadas mediante lutas sociais no Brasil das décadas de 1970 a 1980. Na própria Constituição Federal (BRASIL, 1988) encontra-se expressa a necessidade de parâmetros que contribuam para uma divisão orçamentária que

considere as particularidades regionais do país (MEDEIROS; MIRALES, 2012). Na Lei 8.212 de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, por exemplo, o princípio já aparece no 1º artigo e se refere a equidade na forma de participação do custeio das Políticas. Na Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), mais uma vez aparece seu significado atrelado à distribuição de recursos com base na regionalização.

Embora o termo equidade não seja uma expressão nova e desconhecida, tendo sido reivindicada durante um intenso processo de lutas sociais, percebe-se que sua utilização vem se manifestando de forma singular no âmbito das Políticas Públicas contemporâneas. O que se percebe, como resultado, é que os programas governamentais (como o Programa Bolsa Família, o PROJOVEM, PRONATEC, PROUNI, Programa Minha Casa Minha Vida, Programa Luz para Todos, entre outros) têm sido dirigidos cada vez mais para o enfrentamento à pobreza e para aquelas pessoas que enfrentam historicamente dificuldades de acesso a determinados bens e serviços. Frente a essa perspectiva, as políticas públicas têm sido dirigidas a necessidades específicas, cujo objetivo seria atingir de forma eficiente os setores mais prejudicados pelas desigualdades. A equidade se define materialmente como possibilidade de obter resultados positivos no usufruto de determinados bens e serviços, tratando de modo desigual os desiguais, ou oferecendo mais a quem tem menos.

Mas é importante notar que a equidade passou a ganhar lugar na agenda nacional sob o pressuposto e a justificativa de que as tentativas de universalização falharam. Estudos, produções teóricas e argumentos políticos têm sido desenvolvidos para comprovar que as políticas universais não chegam a toda a população e, em especial, não têm atendido os setores mais espoliados da sociedade. De modo que seriam esses setores que mereceriam atenção diferenciada do governo e investimento público mais pungente.

É relevante notar, entretanto, que a preocupação com os termos equitativos de uma sociedade mais justa não é uma exclusividade do debate brasileiro. A globalização da pobreza⁵¹ trouxe uma série de

⁵¹ A expressão é de Michel Chossudovsky, que demonstra como a implantação do receituário dos organismos financeiros internacionais a partir da década de 1980 foi devastadora, disseminando a pobreza por todo o mundo (1999 apud MAURIEL, 2011, p. 184)

dilemas e desafios para a contemporaneidade.

Depois de duas décadas de experiência neoliberal, as condições de vida de uma imensa parcela da população mundial tornaram-se precarizadas ou ainda, degradantes⁵². As assimetrias entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos não conseguiram ser superadas. E mesmo os países desenvolvidos passaram a sofrer com a pobreza, o desemprego e as formas precarizadas de trabalho.

O neoliberalismo se mostrou uma ideologia antissocial, sua sustentação tornou-se frágil e as promessas de que a economia de mercado seria a melhor forma de promover o bem-estar social se manifestaram insuficientes.

Como é sabido, as premissas neoliberais se fundamentam na necessidade de uma sociedade desigual para que o espírito competitivo e individualista constitua os pilares sociais em que se funda a sociedade capitalista⁵³. Deste modo, a noção de equidade, como forma de tratamento diferenciado àqueles que se situam nas estruturas mais desiguais de acesso a bens e serviços e de participação política na sociedade poderia em princípio parecer contrária aos fundamentos liberais. O tratamento diferenciado aos desiguais poderia ser interpretado como uma forma de desestimular a iniciativa pessoal.

Mas a questão parece ser mais complexa. A generalização da pobreza e seu aprofundamento colocam desafios de ordem política e econômica para o processo de acumulação de riquezas e sua reprodução.

⁵² Sobre esse tema. Mike Davis (2006) revela as formas mais absurdas de moradia encontradas no mundo devastado pela pobreza, donde até o recurso aos túmulos em cemitérios não é descartado como forma de habitação.

⁵³ Na inspiração liberal, a igualdade aparece como igual liberdade. Ou seja, todos os membros da sociedade podem usufruir das mesmas liberdades para buscar os meios de realização dos próprios interesses. Todos têm as mesmas liberdades para viverem suas realizações individuais e seus interesses privados. O pressuposto da justiça residiria, portanto, na garantia pelo Estado democrático de regras iguais de funcionamento da vida social para todos. Segundo esta linha de pensamento, a realização da igualdade não pressupõe a ausência de desigualdades sociais. Ou melhor, a desigualdade é um pressuposto inalienável da inspiração liberal. A desigualdade de posições sociais seria o motor ou a motivação para a ação dos indivíduos. Seria sempre pela motivação de ascender a uma posição social melhor que os indivíduos se colocariam em movimento. E deste modo, estes indivíduos, ao buscarem concorrentemente realizar seus interesses, promoveriam o desenvolvimento econômico.

A manutenção do processo ampliado de acumulação de riquezas depende da existência do processo de circulação de mercadorias, sob a pena de se transformar em uma crise de superprodução. Some-se a isso o alto grau de produtividade exigido pelo mercado financeiro globalizado. Produzir mais em menos tempo e com menos custos significa também produzir para alguém que tem capacidade de consumir. Por isso, a globalização financeira só pode se sustentar mediante a retomada dos crescimento econômico do qual se alimenta.

Frente à necessidade de manter sua força hegemônica e continuar a ditar as diretrizes para manter livres os fluxos de capital e a estabilidade financeira, os organismos internacionais passaram a recompor suas bases teóricas e suas recomendações aos países dependentes, sem, no entanto, romper com seus fundamentos.

É também nesse contexto de avaliação e reformulação das diretrizes a serem seguidas para a continuidade reprodução ampliada do capital que o debate do desenvolvimento foi novamente trazido à tona e uma crítica foi empreendida aos modelos desenvolvimentistas do passado, cujas promessas de “deixar o bolo crescer para depois reparti-lo”, não se realizaram.

Mauriel (2011) aponta que este debate começou a ser esboçado já no início dos anos de 1970, quando McNamara estava na direção do Banco Mundial. Naquele momento, já havia uma perda de confiança no crescimento econômico nacional como forma de reduzir a pobreza. Essa desconfiança começou a crescer à medida que os Estados nacionais tornavam-se mais frágeis com a intensificação do processo de globalização financeira e também na medida em que se tornava cada vez mais difícil utilizar a criação de empregos como mecanismo de enfrentamento à pobreza.

Nos anos de 1990, o Banco Mundial começou a assumir como novo desafio a promoção de processos combinados de desenvolvimento econômico e social. A esse respeito Maranhão indica que:

Seja nos relatórios do Banco Mundial sobre as estratégias de combate a pobreza, nas pesquisas e índices da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o desenvolvimento social e humano ou nas metas acordadas pelas nações no Objetivos do Milênio, ao longo dos anos de 1990 e início dos anos de 2000, a cantilena sobre o novo desenvolvimentismo tem assumido um lugar de destaque, oferecendo novas promessas de superação do atraso econômico e de resolução da dívida social acumulada nos países periféricos (2010, p. 70).

Embora a fundamentação teórica do conceito de equidade possa ser atribuído a diversos pensadores, Maranhão aponta que um dos pesquisadores mais destacados atualmente, citado muitas vezes como autor progressista e que tem ocupado um espaço importante no debate sobre o desenvolvimento econômico e social é Amartya Sen. O Autor participou do grupo de pesquisadores que formulou o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), ganhou o prêmio Nobel de economia e participou da gestão do Banco Mundial na década de 1990.

A obra *Desenvolvimento como liberdade* apresenta diversos elementos significativos para compreender a forma como a pobreza passou a ser ressignificada na atualidade, mas o elemento que parece mais significativo para este estudo é a ideia propagada pelo autor da necessidade de se combinar eficiência de mercado com equidade. Sen (2000) critica a abordagem unilateral do desenvolvimento, que apresenta uma única solução para os desafios da geração de riquezas socialmente produzidas por uma sociedade. Uma abordagem unilateral, como a da abertura dos mercados, seria condenável. De acordo com o autor, deve-se combinar o uso extensivo dos mercados com o desenvolvimento de oportunidades sociais. O modo de promover este desenvolvimento seria encontrado justamente no equilíbrio entre a eficiência do mercado e a equidade social, a partir de uma abordagem multifacetada e integrada, cujos objetivos se reforçam mutuamente.

Sen (2000) adota a perspectiva de que a riqueza é somente desejável porque é um meio admirável para termos mais liberdade para

levar o tipo de vida que temos razão para valorizar⁵⁴. A utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer e nas liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter. A partir dessa perspectiva, o desenvolvimento econômico não poderia se dissociar do desenvolvimento social.

Deste modo, ele defende a ideia de que os indivíduos só poderão exercer as liberdades para seu próprio benefício e da sociedade se tiverem acesso ao que chama de liberdades substantivas, ou seja, a de sobrevivência, uma autonomia mínima e possibilidades de inserção do indivíduo no sistema de mercado. Dentre essas liberdades, o autor destaca com bastante insistência: a de ter acesso a alimentação, a de ter uma vida longa e saudável, a de ser alfabetizado e saber realizar cálculos e a de viver longe da violência.

Isso, entretanto, não relega a segundo plano o papel dos mercados, apenas chama a atenção para a necessidade de assegurar um espaço para aqueles segmentos que acabam sendo excluídos dos benefícios de uma sociedade orientada para o mercado. Para que isso se tornasse possível, seria preciso perceber que as liberdades substantivas não deveriam ser apenas perseguidas pelo modelo de desenvolvimento, mas utilizadas como seu principal motor.

⁵⁴ Sen (2000) critica a perspectiva de desenvolvimento que chama de restrita, que o identifica com o crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), com o aumento de rendas pessoais, com industrialização, com avanço tecnológico ou modernização social. Para ele, estes elementos são importantes, mas não são um fim em si mesmo. É necessário notar, entretanto, que esta talvez seja a argumentação menos relevante do autor, do ponto de vista de sua incidência prática sobre os fundamentos das políticas públicas na atualidade. As políticas atuais são fortemente baseadas na estimativa das rendas pessoais e na produção de indicadores do crescimento da economia em geral.

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. [...] Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar gerar abundância individual, além de recursos públicos para serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas as outras (SEN, 2000, p. 25-26).

O que o autor demonstra, no entanto, é que, em certas circunstâncias, que não se remetem apenas a privação de renda, mas a fatores sociais, culturais e biológicos, as pessoas passam a ser privadas de suas próprias capacidades. Portanto, a primeira tarefa das Políticas Públicas seria enfrentar a privação de capacidades.

Para Sen (2000), a elaboração de uma abordagem multifacetada depende do reconhecimento da importância do Estado no projeto de desenvolvimento. Pois, como alerta o autor, a equidade social não pode ser assegurada apenas pelo mercado. Para além das mercadorias, existem bens públicos coletivos que não serão ofertados pela iniciativa privada porque não interessa ao mercado provê-los, como é o caso de uma política epidemiológica, por exemplo. Além disso, como nem todos os indivíduos possuem recursos para pagar por serviços básicos como saúde e educação, eles devem ser assegurados pelo Estado. Pois sem saúde e sem educação os indivíduos não conseguirão se tornar agentes capazes de buscar seus próprios interesses

Mas para o autor, não há como estipular um valor social pré-econômico para os problemas do limite de recursos públicos, de forma que não há como pensar em direitos de caráter inalienável. Deste modo, o mais prudente seria avaliar cada situação e realizar escolhas com base em certo senso de justiça. Frente à realidade de escassez dos recursos públicos, seria necessário direcioná-los para atingir de forma abrangente os economicamente necessitados e, se for possível, fazer com que os relativamente abastados paguem pelos benefícios que recebem.

A noção de justiça é, neste caso, um elemento substancial do processo de desenvolvimento. O autor alega que é importante examinar o grau em que as pessoas têm oportunidades de obter resultados que elas

valorizam.

A noção de justiça ou equidade já existe na mente humana, a questão a ser tratada é o modo de fazer uso convincente e eficaz das preocupações gerais que as pessoas efetivamente têm. As privações são o nível mais próximo das demandas da população. A ideia de uma justiça social compartilhada reside exatamente em identificar seu oposto, ou seja, na identificação da injustiça patente, da que é reconhecida socialmente, e atuar sobre ela, sem que para isso haja qualquer obrigação de acatar uma fórmula geral de como o mundo deva ser governado.

Ao contrário, deve-se primar por soluções pontuais, cuja intervenção se torna amplamente aceita:

Concordâncias parciais ainda distinguem opções aceitáveis (e eliminam as inaceitáveis), e uma solução viável pode basear-se na aceitação contingente de medidas específicas, sem exigir a unanimidade social completa. Também se pode argumentar que os juízos sobre “justiça social” não requerem de fato uma precisão perfeitamente sintonizada. [...] Em vez disso, o necessário é um acordo viável sobre algumas questões básicas de injustiça ou desigualdade identificavelmente intensas. Com efeito, a insistência na completude dos conceitos sobre justiça para toda escolha possível não só é um inimigo da ação social prática, como também pode refletir um certo equívoco sobre a natureza da própria justiça. Usando um exemplo extremo, ao concordarmos que a ocorrência de uma fome coletiva evitável é socialmente injusta, não estamos também afirmando a possibilidade de determinar que a alocação exata de alimentos entre todos os cidadãos seria mais justa. O reconhecimento da injustiça patente na privação evitável – como fome em massa, morbidez desnecessária, morte prematura, pobreza massacrante, negligência com crianças do sexo feminino, sujeição de mulheres e fenômenos desse tipo – não precisa esperar a derivação de alguma ordenação completa de escolhas que envolvam diferenças mais sutis e pequenas inadequações (SEN, 2000, p.289) .

Como se verá no último subcapítulo desta pesquisa, essa forma de fundamentar os programas de inserção social foi amplamente utilizada pelo governo brasileiro nos últimos dez anos (2003-2013).

No âmbito das instituições internacionais que têm se preocupado com a necessidade de reordenar o crescimento econômico com equidade, uma parece estar influenciando as alterações no modo de conceber o intervencionismo social do governo, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. A CEPAL é uma organização que reuniu grandes nomes do pensamento desenvolvimentista americano e que postulava a industrialização como principal caminho para superação do subdesenvolvimento dos países da América Latina. Entretanto, na década de 1990, a instituição começou a assumir uma nova perspectiva de desenvolvimento e publicou um documento intitulado *Reestruturação Produtiva com Equidade*, cuja tônica passa a ser a abertura dos mercados para a economia mundial.

Ao analisar o desempenho econômico na década de 1980, a CEPAL (1992) apresenta o período como década perdida, repleta de retrocessos. Dentre os elementos que compõem sua avaliação sobre o cenário latino-americano, destacam-se: os desequilíbrios macroeconômicos, a crescente obsolescência da planta de capital e infraestrutura física e uma distância cada vez maior dos intensos intercâmbios tecnológicos que estão acontecendo no mundo, o desgaste da capacidade financeira e de gestão dos governos, a frustração de um grande número de pessoas que não conseguem se inserir no mercado de trabalho e os problemas com o meio ambiente.

Deste modo, o que caracterizaria a região neste período seriam a perda de dinamicidade e a deterioração das condições de equidade. Como resposta a essa situação, seria necessário construir um novo padrão de desenvolvimento, cuja tônica seria reestruturação produtiva com equidade. Em um contexto de debilitamento institucional do setor público, é colocado em questão o desafio de selecionar de forma coerente as estratégias de intervenção governamental, reconstituindo sua estratégia e inovando a gestão do sistema produtivo.

De acordo com a instituição, a reestruturação garantiria maior legitimidade, credibilidade e eficácia para que se pudesse exigir que os países industrializados assumissem sua responsabilidade pela organização de uma economia mundial vigorosa e capaz de dar impulso

dinâmico a todos os países. Entretanto, a transformação produtiva deveria ser realizada em um ambiente democrático e plural e por este mesmo motivo deveria ser capaz de assegurar a coesão social. Daí deriva a necessidade de uma justiça redistributiva.

Ao observar o cenário nacional, é possível perceber que estas duas concepções se fazem presentes na realidade: a que propõe a associação entre equidade e eficiência de mercado e a que propõe a combinação de medidas equitativas e reestruturação produtiva. Tais diretrizes teriam amplas chances de ser rejeitadas e sofrer grandes resistências, mas, apesar de terem adquirido um caráter controverso, vêm sendo caracterizadas como um avanço social do projeto neodesenvolvimentista.

Concluindo, pode-se dizer que a fragilidade do ideário neoliberal tornou necessária a revisão dos fundamentos que pregavam a ausência da intervenção estatal para assegurar o livre fluxo dos mercados. As desigualdades passam a ser reconhecidas como promotoras da iniciativa pessoal somente quando não prejudicam a capacidade das pessoas em incidir sobre a realidade ou quando não se tornam uma força exterior incontornável. Deste modo, o livre fluxo dos mercados passa a depender da retomada do desenvolvimento como problema de Estado e a equidade passa a se configurar como um princípio para retomada da igualdade de oportunidades. Trata-se portanto, de uma nova forma de intervencionismo, que combina equidade com eficiência de mercado e reestruturação produtiva. Como se verá na sequência, essa abordagem de equidade não é mera abstração, mas se conforma materialmente no atual projeto de desenvolvimento econômico e social no governo Lula e Dilma.

2.3 EQUIDADE E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

De acordo com Harvey (2004), o fordismo baseava-se em uma produção de grande escala amparada por uma demanda relativamente estável, constituída por uma massa de trabalhadores remunerados pelo salário. Assim, o aumento dos níveis salariais poderia representar um ônus no âmbito da produção, mas, por outro lado, repercutia de forma positiva na esfera da circulação, que alimentava, por sua vez, novamente o faturamento dos setores produtivos.

O processo de reestruturação produtiva, ou de acumulação flexível, entretanto, transformou toda a base organizativa do sistema de

produção. Ainda de acordo com Harvey (2004) essa nova forma de acumulação se apoia na flexibilidade dos processos, mercados e contratos de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo.

No que se refere ao emprego, houve redução do emprego regular em favor do uso crescente do trabalho em tempo parcial, temporário e subcontratado. A produção passou a ser regulada pela demanda, evitando qualquer forma de perda nos lucros. E o fluxo de capital passou a migrar para onde encontrasse as formas mais adequadas para sua reprodução ampliada.

O legado neoliberal ortodoxo, ou unilateral (SEN,2009), mostrou seus limites. Suas políticas poderiam abrir novos ramos de atuação para os mercados apenas enquanto fosse possível privatizar o patrimônio estatal e suportar os resultados da flexibilização do trabalho.

De acordo com Sader (2013) o governo Lula chegou ao poder frente a uma herança maldita dos governos neoliberais que o antecederam: o Estado havia sido relegado para a margem do sistema enquanto agente de desenvolvimento, o cenário era de estagnação econômica e no plano social encontravam-se o desemprego, a precarização das relações de trabalho e a exclusão social.

Chegando ao governo federal neste cenário e tendo em vista o compromisso de manter a estabilidade econômica e o cumprimento dos contratos firmados, como seria possível equacionar a flexibilização do mundo do trabalho e a pobreza com crescimento econômico e social? Como seria possível conformar um amplo mercado de consumo de massas com o desemprego e o subemprego?

Nos últimos 10 anos, nenhuma reforma social foi realizada no campo e nem na cidade⁵⁵. A contrarreforma do Estado persistiu com as

⁵⁵ No início do governo Lula, um Plano Nacional de Reforma Agrária foi apresentado por uma equipe coordenada por Plínio de Arruda Sampaio. A proposta era de que fossem disponibilizados 120 milhões de hectares de terras suscetíveis à reforma agrária. O Plano não foi implementado. Posteriormente, um II Plano foi traçado sob a equipe do Ministro do Desenvolvimento Miguel Rosseto. No II Plano Nacional de Reforma Agrária, tendo em vista o déficit de 1 milhão de famílias sem a posse da terra, a meta era assentar 400 mil delas, financiar e adquirir terras para mais 130 mil famílias e regularizar terras de 500 mil famílias até 2006. Entre 2003 e 2010, entretanto, o saldo efetivo das ações empreendidas foi de 3.602 assentamentos para 337 mil famílias, a maior parte realizada com terrenos da própria União. O resultado é que a concentração

contrarreformas universitária e previdenciária⁵⁶, com a manutenção da gestão gerencial e utilização do terceiro setor e das OSCIPs. O que caracterizou o eixo social do governo Lula e Dilma foram o enfrentamento ao desemprego e à pobreza e a tentativa de formar um amplo mercado de consumo de massas sem a realização das reformas estruturais.

Sua atuação pode ser descrita por três grandes conjuntos de intervenções: 1) pela conjunção dos programas de inserção social no enfrentamento às desigualdades sociais, 2) pelas alterações nas políticas vinculadas ao trabalho e 3) pelo aumento do acesso ao crédito popular. Ou seja, para assegurar um amplo mercado de consumo de massas o governo tem feito convergir três fatores básicos: a renda / acesso a bens e serviços básicos, o emprego e o acesso ao crédito.

No âmbito da inserção, pode-se dizer que o governo tem feito convergir os programas de redistribuição de renda, com projetos de caráter educacional e de apoio a pequenos empreendimentos, incluindo a produção familiar. No que se refere às mudanças na Política do Trabalho, as principais ações desenvolvidas são para a formalização do autoemprego e do pequeno empreendimento, bem como para a inserção previdenciária dos trabalhadores informais e domésticos e a instituição

fundiária persiste e, mesmo com a implementação de Políticas Públicas no Campo (de crédito, educação, qualificação e assistência técnica, transferências de renda, aquisição de produtos gerados pela pequena produção familiar, etc.), o modo de produção campestre continua subjugado à dinâmica do mercado dominado pelo agronegócio (FERNANDES, 2013). Na cidade, veremos que a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) está longe de se conformar como uma Política Habitacional que resolva o problema da concentração fundiária e que proporcione o direito à cidade.

⁵⁶ A Reforma Universitária será abordada no próximo capítulo. No que se refere à reforma previdenciária, dentre as principais alterações na legislação para os beneficiários celetistas estão: a ampliação do tempo de contribuição para o cálculo do benefício; a introdução de uma fórmula para cálculo do benefício considerando como fator redutor do valor a idade do segurado requerente (fator previdenciário). Já para os servidores públicos, as principais modificações foram: a substituição do conceito de “tempo de serviço” por “tempo de contribuição”; a extinção da aposentadoria proporcional, conforme as regras de transição idênticas ao RGPS e introdução do limite de idade para aposentadoria, a aprovação do teto de R\$ 2.400,00 para o valor dos benefícios e da contribuição de 11% sobre os inativos (MARQUES; MENDES, 2004, p. 10).

de uma política pactuada de valorização do salário mínimo. No âmbito do acesso ao crédito está o estímulo à popularização do acesso a contas bancárias e a formas de empréstimo pessoal.

Dentre os programas de inserção social, os de transferência de renda são um mecanismo importante do atual projeto de desenvolvimento, pois são um instrumento capaz de alterar as condições de vida da população e de promover a circulação de mercadorias, sem, entretanto, onerar o capital. Como já foi assinalado anteriormente, uma das primeiras medidas do governo, mesmo durante o período em que manteve uma política macroeconômica austera, foi a ampliação da política de transferência de renda por meio do Programa Bolsa Família.

Ricardo Paes de Barros, atual subsecretário da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, apresentou artigo, ainda em 2007, defendendo a ideia de que havia vantagens comparativas na ampliação do uso do Programa Bolsa Família em relação ao aumento do Salário Mínimo como mecanismo de enfrentamento à desigualdade social.

No referido documento, Barros (2007) demonstra matematicamente que o mesmo aumento percentual sobre o salário mínimo e sobre o Programa Bolsa Família resulta em diferentes custos-benefícios. Com menores investimentos no PBF, é possível obter os mesmos resultados gerados com maior dispêndio no aumento do salário mínimo.

Além disso, o autor demonstra que o salário mínimo não é um instrumento capaz de aumentar a renda da maior parcela das famílias pobres e extremamente pobres, porque poucas dessas famílias recebem remuneração com valor próximo ao salário mínimo. O autor mostra que, de acordo com dados da PNAD 2005, 30% da população brasileira recebia à época valor abaixo de um salário mínimo e, portanto, sua renda não estava indexada ao aumento do valor nacional. Das famílias extremamente pobres, apenas 6% tinham ao menos um trabalhador formal com base no salário mínimo. Deste modo, para Barros, o aumento no salário mínimo teria muito mais efeito sobre estratos médios e altos da sociedade que sobre a população pobre.

Outro elemento a ser considerado é que o aumento no salário mínimo incide sobre o piso previdenciário. Por este motivo, as famílias pobres que contam com idosos podem se beneficiar da medida. Entretanto, salienta Barros (2007), atualmente, poucas famílias pobres possuem idosos como membros, mas muitas delas possuem crianças.

Esse dado corrobora com a ideia de que o PBF é mais eficiente que o salário mínimo no enfrentamento às desigualdades sociais.

Barros alerta ainda que enquanto todo o recurso do Programa Bolsa Família sai do orçamento público, no caso do salário mínimo o maior volume fica a cargo do setor privado. Isso significa que, ao aumentar a renda dessa faixa da população, pode-se estimular a demanda por trabalho, sendo que, no segundo caso, ela poderia ser contraída. Ao aumentar o valor do salário mínimo, o governo poderia promover uma queda na oferta de emprego formal, um aumento no trabalho informal e a elevação geral dos preços dos produtos, isto é, aumento inflacionário.

Em síntese, de acordo com a argumentação do autor, poderíamos constatar que os programas de transferência seriam portadores de três vantagens básicas: são eficientes por alcançar uma população que não tem sua renda referenciada no salário; altera o padrão das rendas e, portanto, das desigualdades de renda sem onerar o capital; permite que a média dos postos de trabalho formais seja mantida e a inflação controlada.

A análise de Barros nos leva a concluir que se por um lado o PBF apresenta uma importância imediata para as condições de sobrevivência de um imenso contingente de pessoas, por outro, sua existência não parece ser nada passageira. A instituição do PBF como um mecanismo permanente, entretanto, pode contribuir para produzir uma cisão entre produção e distribuição, atribuindo ao Estado parte substantiva dos gastos com uma força de trabalho extremamente abundante e barata, sem que se estabeleçam limites ao processo de desregulamentação do trabalho.

E nada do que se verá nas próximas páginas deste capítulo, nos leva a concluir que esteja em curso qualquer política de contenção da flexibilização do trabalho, ou que tal objetivo faça parte do atual projeto de desenvolvimento.

Para além da garantia de segurança de renda, a imensa gama de programas de inserção social criados nos últimos dez anos de governo tem buscado promover a inclusão produtiva dos segmentos beneficiados na cidade e no campo. A inclusão produtiva, entretanto, não representa necessariamente a inserção do beneficiário no mundo do trabalho assalariado.

Dados do Cadastro Único do Programa Bolsa Família⁵⁷ de 2008 demonstraram que 56% dos inscritos no PBF em idade ativa não trabalham, 44,1% são trabalhadores rurais e 41,4% são informais (BRITO; KERSTENETZKY, 2011). Frente a essa realidade, o que se pode observar é que o governo tem tentado enfrentar o problema do desemprego, mas, para fazê-lo, tem incorporado ao sistema empregatício e à sua política de inclusão produtiva a figura do trabalhador por conta própria e a ideia do empreendedorismo, bem como as perspectivas do trabalho familiar e do cooperativismo.

De acordo com Mercadante (2010) e com a Secretaria de Assuntos Estratégicos (2013), dentre as políticas mais bem-sucedidas do governo para formalização do trabalho estão a criação, ainda em 2007, do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuição das Microempresas⁵⁸ e das Empresas de Pequeno Porte (o Simples Nacional), que unificou o recolhimento de tributos nas três esferas de governo e reduziu a carga tributária para o faturamento bruto. Até 2008, 3,1 milhões de micro e pequenas empresas haviam aderido ao novo regime tributário (MERCADANTE, 2010).

Além disso, foi criada a figura do Microempreendedor individual (MEI), destinada a pessoas que apresentassem receita de até 36 mil reais anuais, que tivessem no máximo um empregado, que não tivessem mais de um estabelecimento nem sociedade em outra empresa. O MEI possibilitou, a partir de 2009, que o contribuinte pagasse contribuição mensal única para o INSS correspondente a 11% do salário mínimo e mais R\$ 1,00 de ICMS (para comércio e indústria) e R\$ 5,00 (para serviços). Até o final de 2009, 128,5 mil empreendedores haviam iniciado o processo para regularização e 78,9 mil já estavam regularizados (MERCADANTE, 2010).

No campo do trabalho doméstico, o governo instituiu a possibilidade de o empregador deduzir 12% do Imposto de Renda de Pessoa Física referente ao valor de recolhimento do salário mínimo

⁵⁷ O Cadastro Único (Cadunico) é o formulário padronizado nacionalmente para a inscrição dos candidatos ao PBF.

⁵⁸ De acordo com a Lei complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006, para ser classificado como microempresa o empreendimento deve ter receita bruta anual igual ou inferior R\$ 360.000,00. Para ser considerado empresa de pequeno porte, deve ter receita bruta superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00.

mensal, incluindo o 13º e férias do empregado. Em 2009, o contingente formado por este segmento representava 7,2 milhões de ocupados, dos quais, entretanto, apenas 27,9% são registrados (POCHMANN, 2012).

Em 2013, foi aprovada ainda a Emenda Constitucional 72, que torna obrigatório o registro de empregados domésticos de natureza contínua, assegurando as mesmas proteções trabalhistas resguardadas às demais categorias profissionais, tais como salário mínimo; irredutibilidade salarial; 13º salário; repouso semanal remunerado; férias anuais remuneradas; licença-gestante com duração de 120 dias; licença-paternidade; aviso-prévio; aposentadoria e integração à Previdência Social.

Além disso, no campo previdenciário, foram ampliadas as oportunidades dos trabalhadores informais, autônomos e “microempreendedores” se vincularem ao INSS. Em 2007, o Plano Simplificado de Previdência Social criou a alíquota alternativa de 11% do salário mínimo para segurados facultativos ou individuais que prestam serviços a pessoas físicas, estudantes e desempregados.

O saldo das ações empreendidas foi a recuperação do crescimento da arrecadação e do dispêndio com benefícios custeados pelo orçamento da previdência social. Em 2003, a arrecadação líquida era de R\$ 106,2 bilhões e os gastos, de R\$ 140,9 bilhões, em 2008, a arrecadação passou para R\$ 167 bilhões e o gasto para R\$ 204,2 bilhões⁵⁹. Isso gerou certamente impacto sobre a distribuição de renda e sobre o processo de aquecimento da economia. Deste modo, as proteções socioassistenciais, previdenciárias e a política de inclusão produtiva conformam um campo de atuação em mudança.

Vale ressaltar que conjuntamente com a formulação e implantação do Programa Bolsa Família se desenvolveu institucionalmente o Sistema Único de Assistência Social, seus equipamentos e os serviços prestados. Estes serviços, como já abordado no decorrer deste trabalho, estão orientados a priorizar o público beneficiário dos programas de transferência de renda. Como aponta Sitcovsky a penetração da informalidade do trabalho no campo da assistência corresponde a uma diretriz do Banco Mundial desde 1980 e

⁵⁹ No período houve ainda um crescimento intenso dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) que passaram de 1.701.240 em 2003 para 3.166.845 em 2009. Quanto à Renda Mensal Vitalícia, criada em 1974 e extinta em 1995, em 2008 ainda existiam 362,1 mil benefícios existentes (MERCADANTE, 2010).

tem sido contemplada na vertente da geração de renda que inunda os serviços socioassistenciais. Como afirma o autor:

Multiplicam-se pelo país as experiências de organização, via política de assistência social, de cooperativas de trabalho, projetos para desenvolver a capacidade empreendedora das famílias, cursos profissionalizantes de (doceira, manicure, cabeleireira, jardineiro) – atividades inseridas na área de serviços, que possuem como marcas indelévels a informalidade e a precariedade. Daí conclui-se que a intenção é estimular a criação de pequenos negócios [...] (SITCOVSKY, 2012, p. 242).

Além das ações que buscam articular o SUAS à política de inclusão produtiva, é importante notar que uma série de programas de inserção social foram sendo criados ao longo das gestões Lula e Dilma para promover resultados sobre as múltiplas dimensões da pobreza.

Como já indicado, eles foram inicialmente implementados de forma articulada nos Territórios da Cidadania. E, recentemente, foram aglutinados no Plano Brasil Sem Miséria e são apresentados como um conjunto de ações públicas capazes de promover a inclusão produtiva das famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade.

Ao que parece, o governo tem atuado em duas frentes. De um lado, para promover a inclusão produtiva, os programas de transferência de renda foram articulados aos que visam à inserção educacional e qualificação dos beneficiários ou aos de acesso a luz, água⁶⁰, ao crédito

⁶⁰ O Programa Luz para Todos é um deles. Criado em 2003 pelo Decreto 4.873, tinha como meta fazer as instalações para distribuição da energia chegarem a 10 milhões de pessoas do meio rural até 2008. A meta foi atingida em 2009, com um investimento de 20 bilhões. Em 2011, o Programa foi renovado pelo Decreto 7.520/2011, tendo como foco principal atender os territórios da cidadania nos municípios do Plano Brasil Sem Miséria, com foco nas regiões Norte e Nordeste. O Programa Água para Todos foi criado em 2011 pelo Decreto 7.535, com o objetivo de promover acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social. A meta estabelecida é de instalar 750 mil cisternas, 6 mil sistemas simplificados de abastecimento para consumo humano,

e assistência técnica⁶¹ para fomento da pequena produção rural. Do outro lado, estão as ações desenvolvidas para formalização do autoemprego já apontadas acima. É interessante notar que o governo tem, deste modo, explicitado de forma cada vez mais objetiva que concebe como válidos, dentro do sistema empregatício, tanto o emprego formal como o emprego informal. Nota-se ainda que duas características marcam a conformação dos programas de inserção social: uma delas é que no âmbito dos programas de enfrentamento à pobreza e à vulnerabilidade, os programas educacionais passaram a ganhar um enorme destaque (este tema será abordado com maior detalhamento no próximo subcapítulo); a outra diz respeito a uma concentração acentuada de programas de inserção, especialmente os voltados ao fomento à produção familiar na área rural.

Dados do último Censo do IBGE (2010) demonstram que a proporção de pessoas empregadas com vínculo formal de trabalho é maior para os segmentos populacionais com maior nível de instrução. Além disso, os segmentos com menores taxas de escolaridade são os que apresentam relações de trabalho mais precárias, renda mais baixa e menor vinculação previdenciária. Mas, por outro lado, a estrutura ocupacional brasileira é constituída em sua grande maioria por pessoas com baixo nível de instrução. E o quadro se agrava quando se trata do público em pobreza ou extrema pobreza. Enquanto no Brasil o total de pessoas sem instrução ou com fundamental incompleto representa 49,3% da população (IBGE, 2012a), este contingente representa 78,5% quando se trata do público do PBF, sendo que 12,6% são analfabetos (BRITO; KERSTENETZKY, 2001).

De acordo com dados do último Censo (IBGE, 2012a, p. 77), a área rural concentra os 79,6%, da população ocupada sem instrução ou com nível fundamental incompleto. Além disso, o contingente com o menor nível de instrução foi o dos trabalhadores que atuam na produção para consumo próprio, com 81% de seus componentes sem instrução ou

3 mil barragens de acumulação pluvial, 150 mil cisternas para produção e 20 mil pequenos sistemas de irrigação até 2014. De acordo com dados do governo, em julho de 2013 foram entregues 372.451 cisternas (BRASIL SEM MISÉRIA, 2011d)

⁶¹ Embora sejam considerados de inserção social pela função que cumprem no projeto de desenvolvimento atual, tais programas serão apenas citados, pois não haviam sido incluídos inicialmente no escopo desta pesquisa.

nível fundamental incompleto, um segmento que certamente é composto pelo menos em parte pelo contingente da população da agricultura familiar. O grupo de trabalhadores da agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura é ainda o contingente populacional com menor incidência de vínculo previdenciário, chegando a apenas 23,5% de contribuintes.

Por sua vez, os dados do perfil ocupacional do Cadastro Único de 2008 demonstram que, dos candidatos ao PBF ocupados, a região Sudeste apresenta 80,2% da população com inserção ocupacional por meio do trabalho autônomo, já região Nordeste é marcada por 73,7% de trabalhadores rurais e 56,8% de empregadores rurais (BRITO; KERSTENETZKY, 2011).

Tendo em vista as dificuldades de promover a inclusão produtiva devido aos constrangimentos das taxas de escolaridade e observando o perfil das ocupações da população pobre, as ações governamentais passaram a considerar os desafios para a inserção dos usuários, diferenciando suas estratégias para o mundo do trabalho na cidade e campo. O Plano Brasil sem Miséria, que é a forma mais recente de organização da política de enfrentamento à pobreza e à miséria, demonstra de forma clara e objetiva como o governo tem elaborado suas estratégias de acordo com as características de cada território. Para as cidades:

...a inclusão produtiva articula ações e programas que favorecem a inserção no mercado de trabalho seja por meio do emprego formal, do empreendedorismo ou de empreendimentos da economia solidária. Reúne iniciativas de oferta de qualificação sócio-profissional e intermediação de mão-de-obra, que visam à colocação dos beneficiários em postos de emprego com carteira de trabalho e previdência assinada, de apoio a microempreendedores e a cooperativas de economia solidária. [...] (BRASIL SEM MISÉRIA/B, 2011)

Já para o campo,

[...] onde se encontra 47% do público do Brasil Sem Miséria, o objetivo é fortalecer as atividades

realizadas pelas famílias extremamente pobres da agricultura familiar, aumentando a sua capacidade produtiva e a entrada de seus produtos nos mercados consumidores, através de orientação e acompanhamento técnico, oferta de insumos e de água. (BRASIL SEM MISÉRIA/C, 2011)

Para as famílias da cidade, o Plano Brasil Sem Miséria (2011), pretende articular programas educacionais como o PRONATEC⁶² e o Sistema Nacional de Emprego – SINE; promover o fortalecimento dos pequenos e microempreendimentos individuais – MEI; ampliar o volume e as linhas do microcrédito produtivo, e estimular o desenvolvimento de cooperativas e da economia solidária. Para as famílias do campo, o Plano prevê a expansão do raio da assistência técnica para introduzir as tecnologias apropriadas a cada projeto produtivo; o fomento a sementes e a instalação do abastecimento de água e luz para famílias pobres da área rural.

Ou seja, para a população da cidade, os programas estão mais relacionados à inserção educacional e à qualificação profissional, além do estímulo à formalização dos pequenos empreendimentos e do trabalho por conta própria. Já para os trabalhadores do campo, as ações estão mais dirigidas para o fomento às condições da produção. Existe, portanto, uma articulação entre as ações para garantia de renda, acesso a bens e serviços e inclusão produtiva.

Nas cidades, percebe-se portanto, o surgimento do tripé **assistência social-educação-trabalho**. Este tripé tem sido erigido da seguinte forma: beneficiários de programas de transferência de renda são conectados, por diversos mecanismos a programas educacionais ou

⁶² O PRONATEC foi criado no primeiro ano da gestão do governo Dilma. O Programa se destina especialmente a promover qualificação profissional para pessoas que não estejam trabalhando. O Programa prevê desde a qualificação de pessoas com baixa escolaridade para trabalho simples até a formação em nível técnico para trabalhos mais complexos, que envolvem análise e manipulação de variáveis. É dirigido especialmente para jovens, beneficiários do PBF e pessoas que estejam recebendo o seguro-desemprego. Mas a instituição do PRONATEC alterou também a regulamentação do FIES, tornando acessível o crédito estudantil para pessoas jurídicas. Essa alteração na legislação permite que empresas constituam contratos de empréstimo para capacitação do seu quadro de trabalhadores.

de qualificação profissional, que, por sua vez, mantém um sentido (ou uma promessa) de conectá-los ao mundo do trabalho. A mesma situação se repete com os beneficiários do seguro-desemprego, que supostamente, sem um processo de qualificação, poderiam tornar-se usuários dos benefícios assistenciais num futuro próximo. A Lei do PRONATEC (Lei 12.513/2011) foi responsável por instituir o tripé **seguro desemprego-educação-trabalho**. Segundo a referida Lei, os segurados passam a ser obrigados a aceitar os cursos de qualificação oferecidos como condição para receber o benefício.

São essas formas de intervenção permitem prover o mínimo de qualificação a uma massa da força de trabalho barata e abundante, mas que, ideologicamente, corresponde a uma parcela da população que, se não fosse a iniciativa estatal, poderia ser considerada “inempregável”.

Do contingente de empregos gerados na última década, 32% estão vinculados a micro e pequenos empreendimentos, ou seja, 6 milhões de postos de trabalho gerados neste setor, o que corresponde a 40% da massa de remunerações no país. Destes, 95% se encontram formalizados. Contando com o estoque de empregos, ao total, o Brasil conta com uma força de trabalho composta por 22 milhões de micro e pequenos empreendedores, dos quais 19 milhões são trabalhadores por conta própria⁶³, e 3 milhões de empregadores com até 10 empregados. Retirando o setor agropecuário, o segmento emprega 15 milhões de pessoas (SAE, BRASIL, 2013).

Mas, como foi demonstrado, todas essas iniciativas atingem especialmente a população empobrecida das cidades, onde as possibilidades de inclusão se vinculam a um certo desenvolvimento das forças produtivas e a um leque maior de ocupações que os trabalhadores podem vir a exercer. Já nos casos das regiões rurais e pobres, predominam culturas de subsistência. E é nestes espaços que os programas de inserção social têm se disseminado com maior incidência.

É interessante notar que o governo tem mantido uma atuação centrada nos beneficiários dos programas de transferências de renda articulando um conjunto de programas de inserção social em torno do enfrentamento à pobreza. Deste modo, à medida que a transferência de

⁶³ Informações da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2013) indicam ainda que a proporção de trabalhadores por conta própria no Brasil é superior à média mundial.

renda se concentra em algumas regiões do país, a tendência é de que todo um grupo de outros programas apresente o mesmo padrão de concentração. Como é de conhecimento público, o Nordeste é a região mais contemplada com o PBF. Recentemente, a região Norte foi incluída também no rol de iniciativas prioritárias governamentais.

O PBF atinge todos os municípios brasileiros, atende 13,8 milhões de famílias (em dados atualizados em julho de 2013) e possui um orçamento de 2,1 bilhões de reais (MDS, BRASIL, 2013). Entretanto, mais da metade das famílias atendidas se concentra na região Nordeste (6.934.096) que é considerada a mais pobre do país.

Outro programa que contempla a realidade marcada pela pobreza de renda e de acesso aos bens e serviços produzidos é o Programa Bolsa Verde – PBV. Criado em 2011, pelo Decreto 7.572, o programa atinge principalmente o Norte e as áreas florestais de economia extrativista. Naquela região (dados atualizados em junho de 2013), o PBF já atingiu a marca de 1.559.179 famílias. E o Programa Bolsa Verde, que é relativamente novo em comparação ao PBF, atinge 42.286 famílias.

O PBV é também um programa de transferência condicionada, mas suas exigências para o repasse dos recursos são outras: o programa se destina a famílias que desenvolvam atividades de conservação ambiental que estão situadas em especial na floresta. A iniciativa do programa demonstra uma preocupação com as possibilidades de ganhos econômicos e sociais com o desenvolvimento de práticas consideradas ambientalmente sustentáveis⁶⁴. O meio ambiente passa a ser uma forma de promover ganhos socioeconômicos para as famílias e desenvolvimento para a região.

Cabe notar que a prioridade demarcada nas regiões Norte e Nordeste, assinalada pela concentração dos programas de inserção social, contrapõe-se, deste modo, à Política de Integração desenhada no período desenvolvimentista. Como já foi assinalado, aquele período foi responsável por instituir e implementar uma vasta gama de políticas referenciadas no trabalho formal e urbano, que destinava qualquer meio de proteção social existente às populações daquelas regiões. Nesse

⁶⁴ Mercadante (2010) assinala que a questão da sustentabilidade ambiental tem se tornado uma diretriz fundamental para o projeto neodesenvolvimentista. Na concepção do governo, a abundância de recursos naturais no Brasil, frente ao contexto do acirramento dos desequilíbrios ambientais, deve ser tida como uma vantagem econômica estratégica.

sentido, é inegável que os programas atuais assumem uma forma de proteção social a uma parcela da população que foi historicamente negligenciada.

Entretanto, sua incidência representa, também, a desoneração dos custos da produção para o setor primário. É de se notar que foi nos governos Lula e Dilma que a produção primário-exportadora, formada pela agroindústria e pelo extrativismo, ganharam forte impulso. Foi neste período, também, que a agricultura familiar passou a ser fortemente apoiada como formas de enfrentamento ao desemprego.

Cabe dedicar ainda um pequeno espaço à questão da agricultura familiar. Na primeira parte deste trabalho, destacou-se como o desenvolvimento desigual e combinado está assentado sobre as relações entre o campo e a cidade. E também como a combinação entre formas arcaicas e modernas de produção constituiu historicamente esta formação social, proporcionando as bases para o barateamento das condições de reprodução social da classe trabalhadora urbana.

De acordo com o último Censo Agropecuário, de 2006, a agricultura camponesa é responsável por 74% do pessoal ocupado e por grande parte do abastecimento em alimentos no país, cujas proporções chegam a: “70% do feijão, 87% da mandioca, 38% do café, 46% do milho, 34% do arroz. Na pecuária, respondem por 59% dos suínos, 50% das aves, 30% da carne bovina e 58% do leite” (FERNANDES, 2013, p. 204).

Embora seja responsável por toda essa produção, é também a agricultura camponesa quem ocupa a menor parcela do solo agricultável e aufera as menores rendas. O Brasil tem utilizado entre 39% e 44% do seu território para produção agropecuária. A agricultura camponesa responde por apenas 24% da área agricultável ocupada, recebe apenas 15% do crédito agrícola e produz 38% do valor bruto de toda a riqueza gerada no setor. Sendo que, no que se refere à agricultura familiar, “em 3.775.826 estabelecimentos vivem aproximadamente 11,3 milhões de pessoas para as quais é reservada a ínfima soma de 4,03% da riqueza produzida e que as famílias de 2.014.567 estabelecimentos têm receita anual de até meio salário-mínimo” (FERNANDES, 2013, p. 202-203).

Apesar desses dados, o debate sobre os avanços e desafios da agricultura familiar nos governos Lula e Dilma tem se tornado um fecundo campo de controvérsias. Existe uma pluralidade de questões

que envolvem a defesa e as críticas realizadas à agricultura familiar, e não é objeto deste trabalho explorá-las⁶⁵. Mas é importante indicar que, embora a agricultura familiar possa se constituir como uma reivindicação das condições de manutenção e permanência de famílias no campo, a produção gerada por este tipo de atividade não está descolada do sistema de produção como um todo. O crescimento da agricultura familiar sem a realização de uma reforma agrária efetiva parece estar contribuindo para uma reestruturação produtiva no campo, cujos custos da produção são descentralizados para unidades familiares.

De acordo com Azzoni et al, a agricultura de base familiar representa um elo importante da cadeia produtiva da indústria no campo.

O segmento familiar da agropecuária brasileira e as cadeias produtivas a ela interligadas responderam, em 2005, por 9,0% do PIB brasileiro, o que equivale a R\$ 174 bilhões em valores daquele ano. Tendo-se em vista que o conjunto do agronegócio nacional foi responsável, nesse ano, por 27,9% do PIB, é evidente o peso da agricultura familiar na geração de riqueza do país... Concretamente, cerca de 1/3 do agronegócio brasileiro é atribuído à produção agropecuária realizada pelos agricultores

⁶⁵ Cabe mencionar apenas que parece haver duas formas como a agricultura familiar tem sido tratada na literatura. Uma se refere à agricultura como um modo de vida e cultura do campo, baseado na produção familiar e não difere, portanto, agricultura familiar de agricultura camponesa; a outra abordagem busca exatamente esta diferenciação, com base na oposição entre os trabalhadores do campo e a agroindústria. Ou seja, é a luta contra o capital que determina a diferenciação entre estas categorias. Assim, de acordo com Fernandes “[...] pode-se afirmar que a agricultura camponesa é familiar, mas nem toda agricultura familiar é camponesa” (2001 apud FRANÇA, 2005, p. 22). A forma ambígua e amorfa com que a conceito da agricultura familiar é tratada por alguns autores serve, deste modo, para obscurecer as formas de integração da agricultura familiar ao mercado. É interessante notar que o conceito começou a ser fortemente empregado a partir de 1996, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado ainda no governo FHC. Esse programa por sua vez esteve orientado pela FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FRANÇA, 2005).

familiares, cabendo observar, ademais, que o desempenho recente da agropecuária familiar e do agronegócio a ela articulada vem sendo bastante positivo, com suas taxas de crescimento igualando-se, inclusive, às do segmento patronal. (2005, não paginado)

Como assinala Fernandes (2013), embora o desempenho do segmento campesino na produção de riquezas seja elevado, as desigualdades territoriais e de apropriação das riquezas⁶⁶ subordinam sua produção ao modelo do agronegócio.

Parte dessas desigualdades é gerada pela hegemonia do modelo do agronegócio no desenvolvimento da agricultura, que controla os territórios de duas formas: pelo monopólio do território camponês e pela territorialidade do capital em território camponês, onde as técnicas e as tecnologias de produção agropecuária são determinadas pelo agronegócio, que, evidentemente, capitaliza a renda produzida pelas famílias camponesas. Essa relação entre capital e campesinato produz um paradoxo em que a produção agropecuária camponesa aparece nos resultados econômicos do agronegócio, e a maior parte da riqueza produzida é desviada para as corporações que industrializam e comercializam os produtos camponeses... a concentração territorial explicita a concentração de riquezas e do controle do capital (FERNANDES, 2013, p. 202-203).

Mesmo considerando que a implementação dos programas de inserção social no campo e na floresta seja uma inovação sem precedentes na história da proteção social brasileira, a ausência da Reforma Agrária tende a manter os padrões de subordinação desta força

⁶⁶ O agronegócio conta com 85% dos recursos destinados ao crédito agrícola, 76% da área agricultável, produz 62% do valor bruto e emprega apenas 26% das pessoas no campo (FERNANDES, 2013).

de trabalho às diretrizes do grande complexo industrial-financeiro do campo, o chamado agronegócio.

Embora uma das faces da concentração fundiária se manifeste como concentração de renda, a política de redistribuição de renda e de acesso a bens e serviços não consegue resolver os problemas estruturais da desigualdade no campo. A manutenção deste modo de intervenção tende renovar as formas de superexploração. Essa perspectiva de atuação indica que, embora o governo tenha demonstrado interesse em dar respostas às enormes desigualdades sociais que abatem o país, sua preocupação se dirige estritamente a uma determinada concepção de desigualdade, a desigualdade de renda.

Ao prover um suplemento de renda, o acesso a bens e serviços como luz, água, fomento a produção e sementes⁶⁷, o Estado subsidia a manutenção das pequenas unidades produtivas que compõem o sistema produtivo no campo. Os custos da reprodução social permanecem rebaixados e dissociados das grandes corporações produtivas e financeiras do campo. Por isso, os termos dessa política terão apenas o alcance de abrandar uma sequela que contribui para manter, a de uma remuneração incapaz de gerar renda suficiente para a reprodução social. Vale notar que, de acordo com o Censo de 2010, o mais baixo rendimento nominal médio mensal do trabalho está relacionado às ocupações elementares e dos trabalhadores qualificados da agropecuária, florestais, da caça e da pesca (IBGE, 2012b, p. 82).

Entretanto, se não pode combater as causas dos processos de superexploração, o projeto neodesenvolvimentista foi capaz de produzir indicadores significativos quanto ao crescimento econômico, promovendo uma sensação de melhoria das condições de bem-estar social.

A garantia de renda, o acesso a bens e serviços e a inclusão produtiva se constituem como mecanismos que induzem o crescimento econômico e a geração de empregos formais, na cidade e no campo. O impacto dessas ações é tanto maior quanto menor o desenvolvimento

⁶⁷ O Decreto 7644/2011 regulamenta o programa de fomento de atividades produtivas rurais que promove assistência técnica, benefício no valor máximo de R\$ 3.000,00 para estruturação de empreendimento produtivo familiar e acesso a sementes. A disponibilização de sementes tem sido realizada sob a parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA.

local encontrado antes de sua implementação, o que reforça a perspectiva de uma justiça equitativa.

Ao estudar os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a economia dos municípios brasileiros⁶⁸ entre os anos de 2004 e 2006, Landim Junior (2009) aponta que a redução das desigualdades de renda contribui para o crescimento das economias locais. Além disso, o Programa contribui para a distribuição de renda entre as regiões. O PBF privilegia a concentração orçamentária em locais de menor PIB per capita de duas formas: com maior número de benefícios concedidos e também com benefícios com valores maiores⁶⁹.

De acordo com Araujo, a opção do governo em investir na elevação da renda nos estratos mais pobres apresenta impactos mais significativos para as regiões menos desenvolvidas.

⁶⁸ A amostra do autor foi de 5.500 municípios (LANDIM JUNIOR, 2009). Os resultados da pesquisa foram publicados no Jornal O Estado de São Paulo em 16 de outubro de 2009.

⁶⁹ O PBF é constituído por um valor fixo e uma série de valores adicionais variáveis adicionais, calculados com base em informações como o número de crianças, adolescentes e jovens que compõem o núcleo familiar.

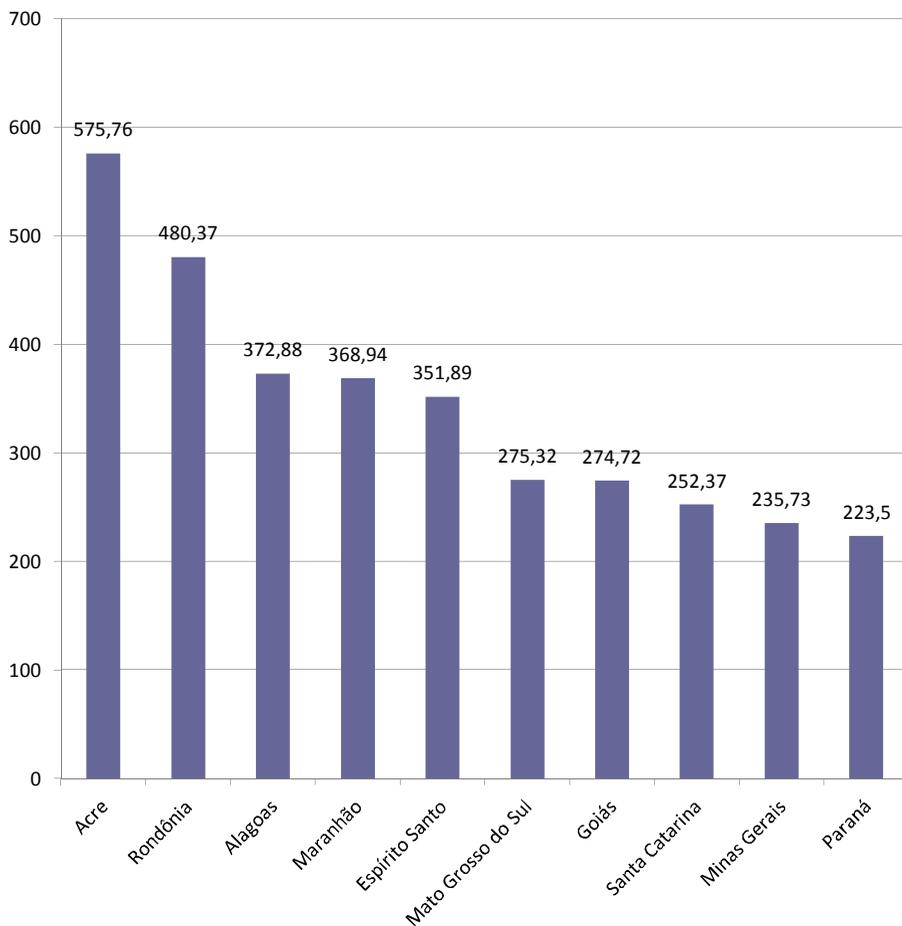
O nordeste, por exemplo, por concentrar mais da metade da população muito pobre do país, capta 55% dos recursos desse programa. Na região, a pobreza rural se concentra em pequenos municípios, em especial do grande espaço semi-árido. Nesses municípios é interessante observar que, como as bases produtivas locais são muito modestas, o novo e sistemático fluxo de renda não só dá cobertura social aos beneficiários diretos, como dinamiza lojas, farmácias, padarias, feiras livres etc. Gera, assim, nesses municípios um impacto econômico num movimento virtuoso que os estimula a crescer. Tal resultado não é identificado na região Sudeste, na qual o Programa Bolsa Família capta o segundo maior volume de recursos, ou seja, 25% do total aplicado. Como ali é o domínio da pobreza urbana e como a base produtiva é ampla e forte, o impacto do programa é apenas o de levar o manto protetor do Estado aos que vivem em situação de dura miséria no coração da região mais rica do país (2013, p. 162-163).

Landim Junior (2009) aponta que o aumento de 10% na população beneficiada é capaz de levar a um acréscimo médio de arrecadação para as prefeituras de 1,05%, e se esse reajuste for de 10% no valor dos benefícios *per capita*, a arrecadação municipal aumenta 1,36%. Indica ainda que, embora os números sejam pouco expressivos, em um contexto de baixo crescimento do PIB brasileiro, o PBF passa a ter um significado importante sobre o PIB dos municípios brasileiros.

Além do PBF, a concentração regional de outros programas de inserção também estimula o crescimento econômico. Dados apresentados pelo governo, ainda, demonstram como o Programa Luz Para Todos, por exemplo, contribuiu para que, em 2009, 79,3% dos beneficiários adquirissem aparelhos televisores, 73,3% compraram geladeiras e 24,1% compraram bombas d'água (BRASIL, [2012?])

Araujo (2013) aponta que, de acordo com a pesquisa do Comércio Varejista do IBGE, o crescimento das vendas tem sido mais intenso nas regiões mais pobres do Brasil. Veja o gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Índice de volume de vendas no comércio varejista ampliado nos estados mais dinâmicos de cada região (2003-2010, 2003=100)



Elaboração: Tânia Bacelar Araujo, 2013.

Fonte: Pesquisa Mensal de Comércio/IBGE.

O crescimento na região tende por sua vez a gerar empregos e alterar as taxas proporcionais de emprego formal nas regiões em que os programas de inserção social estão mais fortemente concentrados. O quadro abaixo ilustra esta realidade:

Quadro 1 – Evolução do estoque de empregos formais no Brasil e grandes regiões (2002-2010).

Área geográfica	Dez/2002	Dez/2010	Taxa (%) anual de crescimento 2010/2002	Número de empregos criado no período	Peso (%) dos novos empregos no estoque inicial
Norte	1.296.579	2.408.182	8,0	1.111.585	85,7
Nordeste	4.859.397	8.010.839	6,4	3.151.442	64,9
Sudeste	15.128.474	22.460.999	5,1	7.332.525	48,5
Sul	5.075.659	7.557.531	5,1	2.481.872	48,9
Centro-Oeste	2.323.786	3.630.840	5,7	1.307.018	56,2
Brasil	28.683.913	44.068.355	5,5	15.384.442	53,6

Elaboração: Tânia Bacelar Araujo, 2013.

Fonte: Pesquisa Mensal de Comércio/IBGE.

Embora as taxas espelhem um aumento proporcional entre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (desconsiderando que o volume bruto de empregos gerados continua a prevalecer na região Sudeste do país), sua incidência nas regiões de baixo desenvolvimento e crescimento econômico representa outra vantagem dos programas de inserção social. O estímulo ao crescimento econômico local promove a inclusão no mundo do trabalho tanto daqueles que são considerados beneficiários diretos dos programas, como de quem não é seu público-alvo.

De acordo com Mercadante (2011), o retorno do crescimento econômico possibilitou a redução do desemprego e o impulso à formalização no mercado de trabalho. Entre os anos de 2003 e 2008, o autor assinala um crescimento no número de trabalhadores com carteira assinada, em torno de 26%, nas regiões metropolitanas. Mesmo considerando o ano de 2009, quando a crise mundial chegou a abater o conjunto econômico da vida nacional, o número de vagas criadas supera

em 233.110 mil o número de vagas em 2002, ano anterior à posse do presidente Lula em sua primeira gestão.

Pochmann (2012) estima que 94,8% dos postos de trabalho criados na década de 2000 foram aqueles de até 1,5 salário mínimo mensal. As profissões em maior expansão estão situadas na seguinte ordem: em primeiro lugar no setor de serviços, com 31% do total; seguidos do comércio; construção civil; escriturários; indústria têxtil e vestuários. A metade das ocupações de salário de base foram criadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A maior parte das ocupações geradas absorveu mulheres (em 60%) e 4/5 foram absorvidas por pessoas não brancas.

De acordo com Pochmann, esses dados ilustram a diferença em relação ao período desenvolvimentista até a década de 1980, quando 56% do total das ocupações do salário de base se encontravam nas regiões Sudeste e Sul e empregavam pessoas do sexo masculino e brancas.

A retomada do crescimento econômico, por sua vez, possibilitou a instituição de uma política de valorização do salário mínimo, que passou a ser implementada a partir de 2005. Entre 2003 e 2010, o salário mínimo variou de R\$ 240,00 para R\$ 510,00. O aumento do salário mínimo repercutiu no poder de compra do trabalhador: este, em 1995, comprometia 89% do seu salário com produtos da cesta básica. Em 2009, esse gasto proporcional baixou para 44,9%. (MERCADANTE, 2011). O ganho salarial passou a tornar possível gastos de espécies distintas daquelas relacionadas à aquisição exclusiva dos gêneros alimentícios, como o consumo de vestuário, maior dispêndio com energia elétrica, materiais de construção, etc.

A redistribuição de renda, a incorporação de segmentos populacionais no mundo do trabalho (informal ou formal) e a retomada do crescimento econômico proporcionaram a expansão gradativa do crédito individual. No que se refere à oferta de crédito para o consumo individual, podem ser citadas as seguintes iniciativas: a expansão da oferta do crédito a pessoas físicas na forma de empréstimo pessoal, crédito consignado e para aquisição de bens (ex. Carros), simplificação da abertura de contas bancárias nos bancos públicos⁷⁰ e aumento do crédito habitacional para o segmento de até 10 salários mínimos.

⁷⁰ Em 2012, o governo anunciou ainda a diminuição das taxas de juros praticadas pelo bancos públicos Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

De acordo com Mercadante (2011), a expansão do crédito individual triplicou a porcentagem do PIB entre 2002 e 2009, sendo que este segmento passou a representar 33% do crédito total e quase 50% do volume de crédito com recursos livres. Só o Banco do Brasil obteve um aumento de carteira de crédito de pessoa física na ordem de 75,6% no período entre 2005 e 2009, passando de 18,4 bilhões para 85,7 bilhões de reais no mercado de crédito popular.

No que se refere ao volume de recursos destinado à Política Habitacional no país, é possível dizer que algo semelhante só havia acontecido aproximadamente quatro décadas atrás, durante o regime da ditadura militar. Entre 2006 e 2010, os recursos destinados para a área passaram de 4,4 bilhões para 71,7 bilhões (SHIMIZU, 2010). As possibilidades de aquisição de uma casa própria se estenderam inclusive aos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Durante o governo Dilma, as taxas de juros dos bancos públicos foram rebaixadas. E o governo criou ainda um programa suplementar ao PMCMV, o Minha Casa Melhor, que prevê empréstimos para aquisição dos móveis e eletrodomésticos⁷¹.

A conjunção entre renda, trabalho e crédito vem conformando, deste modo, a constituição do mercado de consumo de massas e as bases para o crescimento econômico propagado. Os programas de inserção social são parte importante das medidas empreendidas pelo governo neste sentido.

Ao observar as características dos programas de inserção social e sua incidência sobre o contexto socioeconômico nos últimos 10 anos, eles parecem se configurar como parte de uma política anticíclica permanente, que é capaz de promover proteção social aos sujeitos mais vulneráveis aos efeitos da globalização financeira e estimular e reativar circuitos de consumo antes prejudicados pela pobreza e miséria. Além disso, mantém estreita relação com o processo de reestruturação produtiva, reduzindo os custos de manutenção e promovendo a qualificação desta parcela da força de trabalho. Os programas de inserção social cumprem ainda uma função ideológica importante,

(PORTAL DO PLANALTO, 2012).

⁷¹ A Lei 12.868/2013 estabelece crédito para os beneficiários do PMCMV adquirirem bens de consumo duráveis como móveis e eletrodomésticos. Para a realização do programa foi autorizada a concessão de até 8 bilhões de reais em empréstimos para esta finalidade pela Caixa Econômica Federal.

porque, embora respondam ao imperativo redistributivo (de renda e acesso a bens e serviços) do crescimento econômico e geração de empregos formais, têm se configurado, por sua vez, como um pilar da dualidade que marca a sociedade brasileira.

A reestruturação produtiva aponta, ainda, para um outro paradoxo, firmado no campo educacional. Quanto mais se reproduzem os programas de inserção social na Política de Educação, mais se torna exposta a fragilidade do elo estabelecido entre educação e trabalho, entre educação e mobilidade social.

Neste sentido, este capítulo demonstra que a conjunção dos programas de distribuição de renda e de acesso a bens e serviços, como de intervenção redistributiva, não atinge ou enfrenta os processos de reestruturação produtiva. A promoção das condições de maior equidade social para pessoas, grupos ou regiões, se realiza mediante a instauração dos processos que condizem com o autoemprego e com os modos de produção familiar. E, ao mesmo tempo, contribui para a conformação do mercado de consumo de massas a que se predispõe o atual projeto de desenvolvimento em curso.

Nunca o sistema produtivo exigiu tão intensamente a qualificação para o trabalho e, ao mesmo tempo, nunca ofereceu tão poucas chances de inserção produtiva. Este será o tema tratado na sequência.

2.4 A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E A CRISE DA POLÍTICA EDUCACIONAL

No período que caracterizou os anos gloriosos de crescimento no capitalismo no mundo havia três grandes forças que conformavam o padrão de desenvolvimento: o Estado nacional, o capital e o trabalho.

Portanto, embora se pudesse dizer que as relações de produção tenham incidido para domesticar e dominar a força de trabalho desde o período de produção seriada (modelo fordista), visando a construção de uma cultura do trabalho, uma disciplina corporal e espiritual e uma determinada forma de sociabilidade concatenada com o projeto do capital; também é necessário compreender que, naquele momento, os trabalhadores organizados também impunham limites às formas de exploração, alçavam conquistas que faziam suas condições de vida melhores e viam no futuro um horizonte de prosperidade.

A situação foi alterada bruscamente com a crise que marcou o período seguinte. As forças que compunham o processo de

desenvolvimento passaram a ser monopoliticamente guiadas pelo capital financeiro. O domínio territorial do Estado sobre os destinos da nação se tornou mais débil e dependente dos fluxos móveis de capital e a oferta da força de trabalho tornou-se abundante, desfazendo os elos objetivos entre trabalhadores e o sistema empregatício, tornando o futuro incerto.

A globalização e a reestruturação produtiva imprimiram uma nova racionalidade às relações de produção: o conhecimento e a tecnologia, assim como a conformação de uma força de trabalho flexível e polivalente, tornaram-se imprescindíveis.

Não foi por outro motivo que a disputa política pela apropriação da ensino superior se tornou uma questão central do capitalismo contemporâneo. A mercadorização dos espaços de produção do conhecimento e a apropriação dos espaços de formação de trabalhadores qualificados e com poder de abstração se tornaram necessidades da reprodução ampliada do capital.

Entretanto, ninguém chega aos níveis superiores de ensino sem que tenha completado os anos de instrução primária e secundária. Um país com enorme déficit de formação nesses níveis de ensino tenderia a comprometer o curso das mudanças que deveriam ser realizadas no ensino terciário.

Embora a reforma universitária tenha sido amplamente discutida e criticada, a relação entre a apropriação privada do espaço público de produção do conhecimento e de formação da força de trabalho abstrata tem sido pouco conectada aos demais níveis de ensino às relações do sistema educacional com os processos de produção e reprodução social.

De acordo com dados apontados por Cislighi (2012, p. 280), em 2010, apenas 13% dos jovens entre 18 a 24 anos estavam matriculados no ensino superior no Brasil, enquanto na América Latina este número é de 32% e na Europa corresponde a 60% da população nesta mesma idade.

O governo neodesenvolvimentista tem sido apontado como importante indutor de processos de massificação da educação superior, além de sua atuação para assegurar a inclusão de crianças, adolescentes e jovens no sistema de ensino. De acordo com Gentili e Oliveira (2013, p. 253) o governo Lula teria se destacado por ampliar as “oportunidades de acesso e permanência no sistema educacional dos mais pobres, dos ignorados, e postergados pelas políticas de privilégio e de exclusão que as elites construíram em boa parte da história brasileira”.

Entre as ações implementadas pelo governo no âmbito da política de educação, podem ser destacadas as medidas para ampliar a obrigatoriedade do ensino e o tempo de permanência na escola⁷²; a substituição do antigo FUNDEF pelo FUNDEB – Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização do Magistério), que passou a proporcionar financiamento continuado para as três etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio); a instituição de um piso salarial para os docentes da educação básica; a expansão da oferta de ensino profissionalizante mediante a criação da Rede Federal de Ensino Tecnológico e Profissionalizante e da parceria estabelecida com o sistema “S” (SESC, SESI, SENAI e SENAC); a ampliação do ensino a distância sob a proposta de fazer a educação chegar às áreas mais remotas do país e a criação de 16 novas Instituições de Ensino Superior⁷³.

Além disso, nos últimos dez anos, houve uma intensa proliferação dos programas de inserção em todo o sistema de ensino, buscando aumentar e manter o contingente populacional em todos os níveis de ensino, da educação infantil ao ensino superior. A figura abaixo ilustra os programas criados por nível de ensino.

⁷² Por meio da Emenda Constitucional n.59, que estabelece a gratuidade da oferta do ensino para pessoas com idade entre 4 e 17 anos e pela Lei 11.114/2005, que aumenta o período de permanência no ensino fundamental para 9 anos.

⁷³ Cisglahi (2012) alerta, entretanto, que o crescimento do número de matrículas no período de 2002 a 2008 no setor público foi bastante inferior ao crescimento no setor privado. Enquanto no primeiro houve aumento de 20,9%, no segundo este foi da ordem de 46%.

Figura 1 – Linha dos programas de inserção social educacionais, criados no período 2003-2013, por nível de ensino.

Educação Infantil	Educação Básica	Qualificação Profissional	Ensino Superior
Programa Brasil Carinhoso	Programa Mais Educação PROJOVEM	PROJOVEM PRONATEC Mulheres Mil	PROUNI FIES
		Política Nacional de Assistência Estudantil	

Elaboração própria.

Fonte: Legislações

Como assinala Frigoto (2010), o conjunto de todos esses investimentos na Política Educacional constituiu uma marca diferencial entre o projeto neodesenvolvimentista e os governos FHC. Entretanto, assinala o autor, para analisar a política educacional se torna necessário compreender sua concepção pedagógica e sua relação com o projeto de sociedade que pretende construir.

De fato, a expansão do acesso e o desenvolvimento de ações para a permanência da população nos bancos escolares indicam que houve no período investimento na área. Caberia, no entanto questionar: o que isso significa?

Uma das primeiras ações do primeiro mandato do governo Lula estabelecia a primeira relação entre Assistência Social e Educação. Em 2003, a criação do Programa Bolsa Família suscitou um grande debate e diversas críticas às condicionalidades que foram estabelecidas para a manutenção do repasse dos benefícios. O programa estabelecia como condições o acesso aos direitos de saúde e educação para as crianças e gestantes de cada núcleo familiar beneficiário. Deste modo, as famílias do PBF deveriam manter as crianças vacinadas, matriculadas em instituição de ensino e fazê-las manter frequência regular às aulas. A crítica dirigia-se a uma concepção moral que o programa explicitava: uma visão conservadora que responsabiliza as vítimas da pobreza por sua própria condição e com isso, individualiza os fenômenos sociais.

Além disso, o PBF foi implementado com base na titularidade feminina, ou seja, preferencialmente a pessoa responsável por receber e administrar o benefício passou a ser a mulher-mãe. Enquanto o governo dizia que tal escolha iria “empoderar” as mulheres, pois elas teriam,

supostamente, maior autonomia no contexto de desigualdades de gênero, uma parte da literatura passou a criticar tal postura, tendo em vista que o PBF estaria reforçando a atual sobrecarga de tarefas assumida pelas mulheres entre a manutenção financeira da casa (sendo que em grande parte famílias pobres são famílias chefiadas por mulheres) e as tarefas domésticas.

Entretanto, pelo menos no que se refere à educação, uma questão parece ter se mantido intocada no debate das condicionalidades: elas só poderiam ter sido estabelecidas se, de fato, houvesse pessoas que não estavam acessando os serviços básicos de saúde e educação. Tendo em vista que o diagnóstico tenha sido este, ou seja, que pessoas em situação de pobreza/vulnerabilidade não estavam acessando esses direitos, a pergunta consequente seria: que ações empreender para atuar sobre esta situação?

O PBF foi a primeira resposta, em seguida surgiu o PROJOVEM. Este oferece bolsas de R\$ 100,00 para jovens (de 18 a 29 anos de idade) da cidade e do campo que não concluíram seus estudos de nível fundamental e médio voltarem a estudar. Ou seja, o programa se propõe a estimular o retorno aos bancos escolares de pessoas que não concluíram seus estudos na idade adequada.

Entretanto, apesar de oferecer incentivos para que crianças, adolescentes e jovens completem seus estudos, uma questão parece não ter sido esclarecida: por que, afinal, as pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade precisariam ser obrigadas ou estimuladas a ir para a escola? Ou ainda, caberia perguntar: as pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social não valorizam a escola como os demais segmentos da sociedade? Essas perguntas nos levam ainda a um terceiro e quarto questionamentos: o que enfim, leva as pessoas a valorizar a educação? Para que ela serve afinal?

De acordo com o que foi convencionado socialmente na LDB, a educação teria como finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e para o trabalho. Ou seja, espera-se que a educação seja capaz de transmitir conhecimentos para o desenvolvimento pessoal, social e preparação para a vida laborativa. Quais, então, as possibilidades dessa finalidade se cumprir atualmente, especialmente para o segmento jovem de baixa renda?

De acordo com Pochmann (2004), em 2001, a taxa de desemprego aberto entre jovens gira em torno dos 18%, praticamente o dobro da média nacional, estimada em 9,4% do total da força de

trabalho. Apesar disso, do total de 33,5 milhões de jovens, apenas 38% eram inativos, 51% trabalhavam e 11% estavam desempregados. Do total dos jovens, a maior parte dos que trabalham não estudam. Da metade dos jovens ocupados e que estudavam, metade possuía defasagem idade/série. Dos jovens que estudavam, 43% estavam no ensino fundamental, 43,5% cursavam o ensino médio e apenas 13,3% o ensino superior. Entre os jovens pertencentes às famílias de maior renda 77,1% tinham acesso a trabalhos assalariados, enquanto entre os pertencentes a famílias de baixa renda, apenas 25,7% possuíam vínculo formal. O desemprego para os jovens de baixa renda é de 26,2%, e para os que apresentam renda mais elevada é de 11,6%. Ou seja, a população jovem e pobre é pouco escolarizada e ocupa os postos de trabalho mais instáveis e precários.

Em contrapartida, estudo mais recente do mesmo autor apresentou dados que demonstram que as exigências de escolaridade para a ingresso no mundo do trabalho têm se tornado maiores, mesmo em um contexto de homogeneização das rendas para baixo.

De acordo com Pochmann (2012), na década de 2000, 95% das vagas abertas apresentaram remuneração de até 1,5 salário mínimo, dos quais 85% do total destinavam-se a trabalhadores com escolaridade equivalente ao ensino médio. Entre 1979 e 2009, houve ainda aumento expressivo da contratação de pessoas com idade superior a 34 anos e decréscimo relativo em relação à contratação de pessoas jovens. No período mencionado, a participação do grupo etário de até 24 anos diminuiu de 39,4% para 24%. Ou seja, está em curso um processo de envelhecimento das pessoas ocupadas na base da pirâmide social brasileira, cuja proporção tem aumentado significativamente em relação ao total da força de trabalho no país. Isto significa que no momento em que a educação se torna requisito imprescindível para ingresso no mundo do trabalho, ele se torna um futuro mais distante e mais incerto para os jovens.

E mesmo para os que conseguem entrar no mercado de trabalho gerado no período de crescimento neodesenvolvimentista, os novos postos não foram criados em ramos industriais ou ocupações (como apontado no capítulo anterior) que ensejassem grande estabilidade ou mobilidade social, como ocorrera no passado.

Esta realidade, entretanto, marcada pelo desemprego e pelo subemprego, não é mais uma exclusividade dos países do chamado “terceiro mundo”. Ao observar a realidade alemã, Beck (2011)

compreende que o sistema educacional perdeu sua função distributiva em relação ao status. Frente às dificuldades em encontrar trabalho estável e formal, o subemprego foi incorporado ao sistema empregatício. E nada mais assegura o vínculo entre educação, trabalho formal e mobilidade social.

O autor chega a comparar o sistema educacional a um trem-fantasma, onde os funcionários vendem “bilhetes para lugar nenhum” e ameaçam aqueles que se retiram das filas esconjurando as remotas possibilidades que teriam para o futuro. Não há emprego para todos e, por isso, as salas de aula se transformam mais em salas de espera. A escola fundamental não assegura mais nada, só pode distribuir falta de oportunidades, tendendo a se converter em um gueto, ou em um depósito de jovens desempregados, que os situa entre a rua e a prisão.

Assim, tendo em vista o elo rompido entre o sistema educacional e o acesso ao mundo do trabalho e ao status ocupacional, Beck afirma que a única finalidade que a educação pode exercer é aquela vinculada à sua própria natureza, a de transmitir e produzir conhecimento.

O volume de trabalho da sociedade do trabalho se encolhe e o sistema salarial é transfigurado em seus princípios organizativos. A passagem do sistema educacional para o sistema empregatício se torna incerta e instável; entre um e outro se interpõe uma terra de ninguém de arriscados subempregos... A educação perdeu seu “futuro inerente”, sua capacidade de oferecer indicações que pudessem apontar o caminho profissional. Alguns procuram agora em si mesmos – de maneira informal e a contrapelo da orientação profissional prescrita – pelo sentido e pelo propósito da educação, a educação é redescoberta como vivência peculiar da autodescoberta e da autoconfiguração [...] a única coisa que pode dar sentido ao prolongamento cotidiano real da educação: o valor da educação em si mesma (2011, p. 223).

Mas o que se poderia dizer sobre o valor intrínseco da educação no Brasil? Dados das recentes avaliações do Ministério da Educação, aferidos por um indicador por ele mesmo criado, o Índice de

Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, demonstram a fragilidade da educação básica pública no país.

Os quadros abaixo demonstram que houve evolução qualitativa no período entre 2005 e 2011. Mas que, entretanto, as etapas que mais evoluíram foram aquelas relativas aos anos iniciais de estudo, referentes à alfabetização e socialização das crianças com o conhecimento científico. No ensino médio, a qualidade de ensino fica avaliada em 3.4 pontos, de uma nota que pode chegar a 10. Além disso, em todos os níveis de ensino, são as instituições privadas, às quais a população pobre e vulnerável não tem acesso, que obtiveram as melhores notas em todos os anos.

Quadro 2 – Ideb: resultados e metas anos iniciais do Ensino Fundamental.

	IDEB observado				Metas				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
TOTAL	3.8	4.2	4.6	5.0	3.9	4.2	4.6	4.9	6.0
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA									
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	3.6	4.0	4.4	4.7	5.8
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	4.0	4.3	4.7	5.0	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	3.5	3.8	4.2	4.5	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.0	6.3	6.6	6.8	7.5

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

Quadro 3 – Ideb: resultados e metas anos finais do Ensino Fundamental.

	IDEB observado				Metas				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
TOTAL	3.5	3.8	4.0	4.1	3.5	3.7	3.9	4.4	5.5
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA									
Pública	3.2	3.5	3.7	3.7	3.3	3.4	3.7	4.1	5.2
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.8	3.3	3.5	3.8	4.2	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.6	3.1	3.3	3.5	3.9	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	5.9	5.8	6.0	6.2	6.5	7.3

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

Quadro 4 – Ideb: resultados e metas dos anos finais do Ensino Médio.

	IDEB observado				Metas				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
TOTAL	3.4	3.5	3.6	3.7	3.4	3.5	3.7	3.9	5.2
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA									
Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.1	3.2	3.4	3.6	4.9
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.1	3.2	3.3	3.6	4.9
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.6	5.7	5.8	6.0	7.0

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

Programas de transferência de renda como o PBF e o PROJOVEM podem inserir crianças, adolescentes e jovens nestas “salas de espera” da educação básica, mas não possuem qualquer mecanismo para escamotear a crise existencial pelo qual passa a educação no mundo e, de forma ainda mais crônica, no Brasil.

Outro indicador dessa crise tem se manifestado pela utilização do espaço escolar como mero espaço de proteção social. Esta forma de conceber a escola, como um espaço entre a rua e a prisão, tem contribuído para o esvaziamento da função social da educação. É importante frisar que não se trata de uma visão linear e de causa e efeito. Conceber a unidade escolar como uma política de proteção não é um problema quando a educação é capaz de guardar um sentido em si mesma. Mas, quando a educação é esvaziada, seu enquadramento enquanto política de proteção pode incorrer em uma circunscrição assistencial.

Assim acontece com os Programas Brasil Carinhoso, Mais Educação e Mulheres Mil. O Programa Brasil Carinhoso estimula os municípios a matricular prioritariamente crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família nos Centros Municipais de Educação Infantil e o faz mediante incentivos financeiros orçamentários por criança matriculada nessa condição. O governo federal repassa 50% a mais do que o valor normal tanto para custeio do ensino quanto da merenda escolar.

O Programa Mais Educação é voltado para promover “educação integral” para crianças em situação de pobreza, vulnerabilidade ou

dificuldades de aprendizagem. Ele é destinado prioritariamente para as escolas que possuem os piores indicadores de avaliação do Ideb e para as turmas até o 9º ano do ensino fundamental. Já o programa Mulheres Mil tem por objetivo promover a escolaridade e a qualificação de mulheres em situação de pobreza, risco ou violação de direitos. Inicialmente, foi elaborado para atender as regiões Norte e Nordeste, mas foi posteriormente ampliado para outras regiões do país.

No caso do Programa Brasil Carinhoso, o governo pretende evidentemente atacar o problema crônico de defasagem de vagas na educação infantil. Dados do Censo 2010 (IBGE) indicam que, mesmo com o aumento percentual de matrículas nos últimos dez anos de 9,4% para 23,5% de crianças de idade entre 0 a 3 anos e de 51,4% para 80,1%, no que se refere às crianças de 4 ou 5, há ainda um enorme déficit de atendimento em creches e pré-escolas. Das 10.938.914 crianças com idade entre 0 e 3 anos no Brasil, apenas 2.575.954 se encontravam matriculadas no ano da pesquisa. E das 5.801.583 crianças entre 4 e 5 anos de idade, 1.027.537 nunca haviam frequentado estabelecimento de ensino.

Por outro lado, o ingresso de mulheres-mães no mercado de trabalho tem aumentado significativamente nos últimos anos. Como assinala Pochmann (2012, p. 32), na década de 2000, quase 60% dos novos postos gerados na base da pirâmide absorviam mulheres. O que significa que, sem condições para pagar um estabelecimento de educação infantil privado, ou essas mulheres seriam privadas da possibilidade de trabalhar e tenderiam a aumentar o nível da pobreza e da miséria no país, ou tenderiam a terceirizar o cuidado de seus filhos a parentes ou pessoas próximas, o que Sarti (1996) chamou de circulação de crianças. Em ambos os casos, a ausência de vaga nos Centros de Educação Infantil configura situações que promovem a pobreza, a vulnerabilidade e o risco.

O mesmo ocorre com o Programa Mais Educação. Embora existam argumentos que lhe atribuam um caráter indutor da educação em tempo integral no Brasil (LECLER; MOLL, 2012), não parece haver elementos efetivos que fundamentem tal afirmação. O desenho do programa se baseia no aproveitamento das trocas de experiências e conhecimentos próprios da comunidade, o que poderia ser associado à ideia de voluntariado.

O desenho restrito do Programa Mais Educação não está relacionado apenas a um limite orçamentário do governo federal com os

custos do programa, mas a um desafio para as esferas municipais e estaduais, qual seja: o de não possuir espaço suficiente para acolher mais turmas de estudantes. Ao ampliar o turno escolar para todas as crianças e adolescentes, as escolas teriam que duplicar seu tamanho. Além disso, o quadro de professores também teria que ser minimamente aumentado.

Por este motivo, o Programa Mais Educação é bastante flexível. Sob o argumento de promover a convivência comunitária, permite que as atividades no período posterior às aulas regulares possam ser realizadas em locais como igrejas, ONGs, quadras esportivas e outros espaços de cada território. Também indica que a escola não precisará contratar um grande número de profissionais ou dispensar aqueles que possuem de suas atividades pedagógicas rotineiras. Basta contar com um professor coordenador e com pessoas da comunidade que possuam conhecimentos significativos a serem transmitidos para as crianças e adolescentes beneficiados⁷⁴. Ou seja, nada assegura que esteja reservado ao Programa um caráter racionalmente pedagógico.

Embora seja relevante o esforço em aumentar o tempo escolar para uma parte dos estudantes, nada indica que tal empreendimento se constitua em uma política de progressiva universalização da educação integral. Não apenas porque tal empreendimento só poderia ser alcançado mediante um grande investimento público, mas também porque a educação integral não se constitui em um campo privilegiado. Seria difícil pressupor que, enquanto vivemos um processo de intensa focalização, estaria sendo gestado um projeto universalista para essa modalidade de ensino.

É preciso reconhecer que os programas Brasil Carinhoso e Mais Educação permitem que as crianças sejam estimuladas com processos de aprendizado e que estes espaços permitem que elas sejam protegidas das adversidades da rua, ou da falta de cuidados em casa. Esses programas também permitem que os pais destas crianças possam trabalhar seguros de que elas estão protegidas.

⁷⁴ Embora o Programa Mais Educação reivindique a concepção de educação integral (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2007), seu desenho não permite dizer que os conteúdos formais estarão vinculados e articulados às atividades que serão realizadas no período letivo curricular obrigatório. Embora as orientações do programam proponha a inutilização do termo “contraturno”, sua utilização ou não se torna apenas uma mudança semântica.

Do mesmo modo, o Programa Mulheres Mil, ao proporcionar melhoria nas taxas de escolaridade e qualificação profissional, contribui para retirar do ambiente doméstico mulheres em situação de risco e violência. Sob a perspectiva da proteção de pessoas que se encontram em situações de pobreza ou de violação de direitos, o acesso à educação é certamente um recurso importante.

Aliás, todas essas ações são significativamente importantes, mas têm se realizado apenas como um sopro de ar para aqueles que já não estavam respirando. Tais programas não estão sendo propostos mediante a alteração dos padrões educacionais no país. De modo que a intervenção governamental tem transformado a política educacional em uma política de enfrentamento à pobreza, à vulnerabilidade e ao risco, buscando conformar o tripé assistência, educação e trabalho como fundamento de sua prática.

Mas se a Educação Infantil passou ser considerada um espaço prioritário de proteção e estímulo precoce para as crianças pobres, e se o ensino fundamental passou a se tornar um grande sala de espera, o mesmo não se pode esperar dos demais níveis de ensino. Há uma relação cada vez mais estreita entre o ensino médio, profissional e superior com o mundo do trabalho. E essa relação tem transformado estes níveis de ensino em objeto de reformas.

Beck aponta ainda algumas reflexões importantes para compreender este processo:

Como é que um desemprego massivo duradouro altera a situação no sistema educacional? Que consequências em termos educacionais podem ser previstas a partir da entrada no subemprego? Qual será o resultado da disputa entre esforços de reforma da educação baseados na tecnologia da informação e novas gerações tecnológicas que tornam tal reforma constantemente obsoleta? Convém neste caso reforçar o componente profissionalizante da educação ou será melhor, dado que continuamente irresgatável, desistir dele inteiramente? (2011, p. 218).

De acordo com Castro e Tiezzi, o nível médio foi por muito tempo secundarizado no país e foi somente a partir da década de 1990 que este contexto começou a ser alterado. Foi, portanto, no governo

FHC, que as primeiras iniciativas foram tomadas para reconciliar o ensino médio com as alterações que se processavam no mundo do trabalho:

... as inovações tecnológicas das últimas décadas têm levado a constantes inovações na produção de bens e serviços e ao surgimento de novos setores produtivos muito avançados em termos tecnológicos. Os produtos e processos passaram a ter uma obsolescência muito rápida. Criaram-se novos desequilíbrios vinculados a conhecimentos técnicos aplicados ao processo produtivo, o que altera radicalmente as demandas da sociedade sobre o setor educacional. É preciso garantir condições para a educação com constante adaptação à rápida evolução tecnológica (2005 , p. 120).

Foi com base na necessidade de garantir um processo educacional consoante com as mudanças no processo produtivo e no mundo do trabalho que durante a década de 1990 houve expansão das vagas no ensino médio, foi promovida uma ampla reforma curricular e foi criado o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio).

As mudanças em curso estavam orientadas pela diretriz da flexibilidade e a ênfase curricular não deveria ser dada a um ensino acadêmico (que valoriza o armazenamento e memorização de informações), mas centrar-se no desenvolvimento das estruturas mentais que permitem aos estudantes jovens e adultos enfrentarem problemas utilizando teorias científicas.

A criação do ENEM e sua progressiva implantação como recurso válido para aferir a qualidade do ensino serviram principalmente para fazer vigorar esta concepção de educação. É importante notar que a utilização do ENEM como requisito para o ingresso no ensino superior passou a ser amplamente estimulada nos governos Lula e Dilma, o que tende a inflexionar os próprios conteúdos considerados requisitos básicos para o ingresso naquela etapa do ensino.

Além disso, em 2008, foram criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia por meio da Lei 11.892, que passaram a certificar as competências profissionais adquiridas pelas pessoas durante o exercício de suas funções, bem como a certificar os estudantes que

obtiveram a média exigida no ENEM como concluintes do ensino médio⁷⁵.

Deste modo, os estudantes que não haviam conseguido concluir o ensino médio passaram a obter certificado de conclusão mesmo sem ter tido acesso aos conteúdos formais do ensino. A certificação da conclusão pode deste modo contribuir para que a pessoa ingresse no mundo do trabalho como apto para formas de trabalho mais complexas e também lhe permite ingressar no ensino superior, desde que disponha de uma certa capacidade de desenvolvimento do raciocínio.

Foram também os governos Lula e Dilma que deram prosseguimento as “reformas” do ensino técnico e profissionalizante e do nível superior⁷⁶. E, apesar da política intervencionista, as concepções vigentes na década de 1990 continuaram vigorando, mantendo a prioridade concedida às parcerias público-privadas e a uma prática pedagógica de resultados.

Muitos educadores louvaram a forma como os governos Lula e Dilma passaram a tratar o ensino técnico, porque acreditavam que na concepção governamental havia uma contraposição àquela visão que tinha por objetivo adaptar a educação profissional ao contexto da reestruturação produtiva.

Desde a LDB e das alterações que se processaram no ensino médio na década de 1990, a concepção vigente era de que a formação do trabalhador deveria estar orientada para formar um homem com múltiplas funções: flexível, polivalente, qualificado, mas desespecializado e que saiba trabalhar em equipe. A partir desta perspectiva, o ensino médio e o técnico não precisariam compor uma unidade. Essa abordagem tornava menos onerosa a oferta dos cursos técnicos pelas instituições privadas e, segundo seus defensores, também estaria em consonância com os interesses daqueles que apenas desejavam concluir o ensino médio.

⁷⁵ A Portaria MEC nº 462 de 27/05/2009 tornou possível a utilização do ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio para a “certificação no nível de conclusão do Ensino Médio” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009).

⁷⁶ Não utilizei a ordem cronológica das mudanças em curso para que se possa ter uma visão mais conectada entre os diferentes níveis de ensino. A implementação do PROUNI e da contrarreforma do ensino superior foi iniciada logo nos primeiros anos do governo Lula e a implementação do PRONATEC e parceria com o sistema S foi iniciada no governo Dilma.

Em 2004, Lula editou o Decreto 5154, rearticulando os ensinos médio e técnico, criando a modalidade de ensino integrado. Em 2008, criou a Rede de Educação Profissional e Tecnológica, realizando um forte investimento público para provimento estatal da oferta. Entretanto, o mesmo Decreto 5154 ainda criou as modalidades de cursos concomitantes (cursos técnicos oferecidos a quem esteja cursando ensino médio em instituição de ensino diversa) e subsequente (curso técnico oferecido a quem já havia completado o ensino médio).

Em 2011, sob o governo Dilma, foi criado o PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), que, sob o argumento de expandir, interiorizar e democratizar o acesso à educação profissional, passou a oferecer cursos tanto por meio das instituições federais e estaduais de ensino quanto pelo Sistema “S” (SESC, SESI, SENAI e SENAC). O Sistema “S” foi, com a criação do PRONATEC, incorporado ao Sistema Federal de Ensino e passou, deste modo, a possuir autonomia didático-pedagógica para elaboração dos cursos, bem como tornou suas instituições aptas a receber transferências financeiras diretas, mediante o repasse de bolsas por estudante matriculado.

O Programa se divide em diversas modalidades: PRONATEC Copa do Mundo; PRONATEC Seguro-Desemprego; PRONATEC Brasil sem Miséria; PRONATEC Bolsa Formação Estudante; PRONATEC Formação Trabalhador; PRONATEC Empreendedor; PRONATEC Financiamento da Educação Profissional e Tecnológica; PRONATEC Brasil Maior (ligado ao Plano Brasil Maior com a finalidade de investimento em tecnologia de ponta). Ele tem como público prioritário os beneficiários dos programas de transferência de renda federais, estudantes de ensino médio da rede pública de ensino e beneficiários do Seguro Desemprego.

No caso do PRONATEC Brasil Sem Miséria, os cursos oferecidos vão desde a formação inicial e continuada (cursos FIC) para pessoas com letramento inicial e que não concluíram o ensino fundamental, até os cursos técnicos, voltados para pessoas que estejam irão iniciar ou já tenham concluído o ensino médio. Os cursos FIC são, portanto, circunscritos a atividades e ocupações de baixa complexidade e operações simples. Já os cursos técnicos apresentam caráter profissionalizante em áreas de maior complexidade e abrangem

situações que requerem análise a avaliação de variáveis⁷⁷. As orientações que o governo tem produzido para a adesão dos municípios ao PRONATEC Brasil Sem Miséria indicam que os cursos escolhidos e articulados com as instituições ofertantes devem estar de acordo com a realidade produtiva local e que, posteriormente à sua realização, as prefeituras devem promover a inclusão produtiva dos beneficiários por intermédio das unidades do Sistema Nacional de Emprego – SINE.

Além disso, o governo criou o PRONATEC Seguro-Desemprego, tornando a realização do curso FIC ou técnico um requisito a ser cumprido pelo beneficiário sempre que o curso puder ser ofertado. A Lei que cria o PRONATEC também modificou o Lei que regulamenta o FIES. Agora, além dos estudantes do ensino superior, pessoas jurídicas também podem contrair empréstimos do fundo para promover a qualificação profissional da sua força de trabalho. Em 2010, o governo havia baixado a taxa de juros para os estudantes, que passou a ser de 3,4% ao ano. Com a Lei nº 12.513/2011, as empresas passaram, na prática, a ser também beneficiárias desta redução.

Deste modo, é notório que o governo pretende manter o crescimento econômico mediante o ingresso maciço de pessoas no mercado de trabalho, bem como promover a manutenção daqueles que já estão empregados nos seus postos de trabalho. A recomposição de um nível mínimo de qualificação é um mecanismo importante para que tal situação se confirme.

De acordo com Silva (2012, p. 3):

Em virtude do elevado nível de desemprego e de subemprego registrado há décadas no país, assim como devido à reestruturação produtiva e às consequentes mudanças que vem ocorrendo no universo do trabalho, é claro que a educação profissionalizante nos moldes da concepção que ora predomina, orientada pela ótica da criação de possibilidades de (re) inserção do trabalhador ao mundo dos direitos sociais e garantias trabalhistas, desempenha e deve desempenhar um papel social importante. Não obstante, orientar

⁷⁷ Os cursos oferecidos estão dispostos em 12 eixos e podem ser acessados no Guia PRONATEC para cursos de Formação Inicial e Continuada – FIC. Os cursos oferecidos estão catalogados no Guia de Cursos Técnicos 3ª Edição.

primordialmente as iniciativas educacionais para este fim consiste em atacar, parcialmente, o sintoma, mas não as causas do problema. Representa enquadrar e de modo insatisfatório, o perfil e o sentido da educação técnica e profissional ao padrão de desenvolvimento econômico e social estabelecido no país. Isto é, uma estrutura produtiva diversificada, mas que revela pouco domínio nacional de tecnologias...

Além disso, no quadro atual, essa forma de intervenção inclui indistintamente todas as formas de trabalho no sistema empregatício e se torna refém do processo de desenvolvimento local e da conjuntura econômica. Um exemplo deste modo de conceber as respostas ao problema do desenvolvimento está na elaboração do PRONATEC Copa. Desenhado para atender às cidades sedes dos jogos deste evento esportivo, parte dos empregos gerados pelo atual projeto de governo serão de tempo determinado.

Além dele, a conformação do PRONATEC Empreendedor⁷⁸, que prevê a inclusão dos conteúdos sobre empreendedorismo nos cursos já ofertados pelo PRONATEC, demonstra a face do atual sistema empregatício brasileiro.

Outro aspecto fundamental das mudanças propostas pelo PRONATEC reside no papel de protagonista assumido pelo Sistema “S” e pelas próprias empresas na formação profissional dos trabalhadores. Ao incluir o Sistema “S” na Rede Federal de Ensino (imprimindo-lhe o papel importante de expandir e interiorizar a oferta de qualificação

⁷⁸ De acordo com informações do site do SEBRAE (2013), os cursos em que deverão inicialmente ser implementadas as disciplinas de empreendedorismo são os seguintes: **eletricista de linhas elétricas de alta e baixa tensão; montador e reparador de computadores; técnico em informática; motorista de transporte escolar; cabeleireiro; cuidador de idosos; promotor de vendas; pedreiro de alvenaria; pintor de obras; técnico em agroindústria; bovinocultor de leite; fruticultor; horticultor orgânico; salgadoiro** e, por fim, **manicure e pedicure**. “A previsão é de que, já em 2013, o programa capacite mais de 181 mil estudantes dos 15 cursos, além de 2,5 mil professores. Para 2014, o programa Pronatec Empreendedor deve ser ampliado. A previsão é de que 1,3 milhão de estudantes sejam capacitados, bem como 5 mil professores” (SEBRAE, 2013, não paginado).

profissional com autonomia didático-pedagógica) e ao oferecer subsídios às empresas para qualificação da sua força de trabalho, o programa está promovendo as condições subjetivas para tornar a força de trabalho mais submissa aos imperativos categóricos do capital.

Se no campo do ensino profissionalizante o PRONATEC cumpriu um papel importante para produzir as mudanças necessárias, o mesmo se pode dizer sobre o PROUNI no âmbito da ensino superior. Trata-se de um instrumento importante, porque marca um dos primeiros passos da contrarreforma do Ensino Superior sob o governo Lula e trouxe repercussões para o processo de resistência à mercantilização do ensino que não estavam presentes no período anterior. O problema de resistir à contrarreforma se tornava mais complexo porque as ações empreendidas pelo Estado eram realizadas em nome da democratização do ensino.

A dinâmica dualista que marca o sistema de ensino no país, do acesso ao ensino fundamental até o superior, foi utilizada a favor da expansão do mercado da educação superior no país. A lógica do raciocínio era vivenciada pela população e não precisava ser amplamente fundamentada.

A dualidade é marcada pelo fato de que a educação básica no setor público sofre de total descrédito no que se refere à qualidade de ensino, mas a equação se inverte no que se refere ao ensino superior, na qual o Estado figura como excelência no que se refere à difusão e produção do conhecimento. A questão da qualidade, entretanto, não fez parte da abordagem governamental, sua preocupação centrou-se na questão do acesso.

Enquanto enormes contingentes populacionais empobrecidos acessam a educação básica por meio do ensino público, que enfrenta uma verdadeira crise existencial, a outra parte da população, sempre que apresenta condições, procura os serviços particulares de educação como forma de buscar qualidade de formação. Os vestibulares das universidades públicas são os mais concorridos e são os setores médios e altos que possuem melhores condições para ingressar por este sistema. Restam aos trabalhadores as instituições de ensino privadas. Como não dispõem muitas vezes de condições para pagar os custos da mensalidade, esse grupo estaria impedido de conseguir melhores níveis educacionais.

Ao instituir o PROUNI, o governo estaria assegurando que amplos contingentes pudessem acessar o nível superior e melhorar suas condições de vida. Foi deste modo, sob o argumento de que era preciso

democratizar o acesso às instituições de ensino superior, que o governo federal, no primeiro mandato de Lula, criou o Programa Universidade para Todos, inicialmente implantado pela Medida Provisória 213/2004 e posteriormente regulamentado pela Lei 11.096/2005.

O programa funcionaria por meio de financiamento indireto, via isenção fiscal, às instituições privadas de ensino, que forneceriam bolsas de estudo a candidatos que não houvessem concluído nenhum curso superior e comprovassem pertencer à camada mais pobre da população. O PROUNI previa a destinação de bolsas integrais e parciais de estudo. Aos estudantes com renda até um salário mínimo e meio seriam concedidas bolsas que cobririam 100% das mensalidades e para estudantes com renda até três salários mínimos seriam destinadas bolsas parciais, entre 50% e 25% do custo das mensalidades. Em troca, as instituições de ensino se tornariam isentas do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social – Cofins e da Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS⁷⁹.

Entre 2005 e 2012, o saldo de bolsas oferecidas pelo PROUNI saltou de 71.905 para 150.870 bolsas integrais e de 112.275 para 284.622 bolsas parciais. Estes números integram ainda o quadro que fez aumentar o número de matrículas no ensino superior de 583.633 em 2003 para 938.656 em 2010 (GENTILLI e OLIVEIRA, 2013).

Mas como indica Cislighi (2012) a legislação previa um período de seis anos até que o curso mal-avaliado por duas vezes pudesse ser desligado do PROUNI. Levando-se em consideração que as avaliações

⁷⁹ A contrapartida das instituições foi definida pela proporção de bolsas a ser destinadas em relação ao conjunto de estudantes pagantes. O tema foi amplamente discutido com o setor e muitas mudanças foram incorporadas à legislação até que se obteve a seguinte a seguinte medida: uma bolsa integral a cada 10,7 estudantes pagantes nas instituições com ou sem fins lucrativos não beneficentes e 1 a cada 9 estudantes para as instituições de ensino beneficentes. As instituições ainda poderiam oferecer 1 bolsa integral a cada 22 estudantes, desde que disponibilizassem bolsas parciais na proporção da soma dos benefícios equivalentes a 8,5% da receita anual do período letivo. Sobre as mudanças que ocorreram na legislação no sentido de flexibilizar e diminuir a contrapartida das instituições, conferir Catanni et al, 2006.

ocorrem a cada quatro anos, cursos de baixa qualidade poderiam levar até dez anos recebendo dinheiro público de forma indireta.

Além disso, como indica o professor e militante da educação Roberto Leher (2010 apud COSTA, 2013, p. 11), a maior parte dos estudantes do PROUNI não está em universidades, mas em cursos aligeirados, sequenciais e tecnológicos. A maioria de baixa qualidade. A maior parte das vagas está situada nos cursos das humanidades e das ciências sociais aplicadas, com baixíssimos índices em cursos como o de medicina, por exemplo.

Mas o principal é que a entrada desse contingente de estudantes nas universidades privadas com dinheiro público tornou-se, ainda, uma estratégia para implementação da contrarreforma do ensino superior. O nome do programa, que sugere ser destinado a “todos”, não reclama para si qualquer conotação universalista. Ao contrário, a ideia é de que a universidade passa a ser de todos porque, supostamente, incluiria aqueles que não tinham chance de usufruir do ensino superior. Assim, “de todos” é uma oposição à ideia de que ela pertencia somente a “alguns”, ou seja, a uma elite. A rivalidade criada com os setores que compunham a comunidade acadêmica, considerada como elite, fez parecer que as resistências à reforma universitária não passavam de uma preocupação corporativista dos que já eram privilegiados.

Entre as medidas tomadas pelo governo, dois principais eixos conformam as mudanças operadas: o estabelecimento das parcerias público-privadas na produção de conhecimento voltado ao interesse de mercado e a implantação de um modelo de gestão gerencial para as universidades públicas.

O primeiro eixo foi implementado por meio da Lei de Inovação Tecnológica (Lei 10.913/2004), que permite a celebração de parcerias e convênios das universidades com o setor privado para produção de conhecimento; o segundo foi instituído pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, instituído pelo Decreto n. 6096 de 2007. O REUNI institui a gestão por contrato que fixa metas de desempenho para recebimento de contrapartidas financeiras. A expansão das Universidades é, deste modo, uma moeda de troca pela sua reestruturação organizativa. A universidade pública deveria aderir aos princípios gerenciais e procurar o melhor

aproveitamento possível da capacidade instalada, buscando matricular e dar condições de permanência ao maior número de estudantes⁸⁰.

Além de todas essas medidas para promover a expansão do setor público e privado no ensino superior, em 2012, foi aprovada a Lei das Cotas (Lei Nº 12.711), que fixa o percentual de 50% das vagas em universidades federais e Institutos Federais de Educação para estudantes do ensino médio advindos de escolas públicas e estabelece ainda proporcionalidade ante critérios de renda e raciais.

Isso significa que se nas universidades públicas ingressavam prioritariamente a classe média e alta, metade desse contingente deverá migrar para instituições privadas de ensino. De modo que, a médio e longo prazos, a tendência é de que o acesso de um amplo contingente populacional de baixa renda às universidades públicas venha a proporcionar o ingresso de um amplo contingente populacional de alto poder aquisitivo nas universidades privadas de alto padrão de consumo, ampliando, no cômputo geral, o número de estudantes neste nível de ensino.

⁸⁰ Esta forma de conceber o espaço da Universidade e de otimização dos recursos públicos também está relacionada à forma assumida pela Política de Assistência Estudantil na última década. Ela remonta à década de 1930 e as ações empreendidas desde aquele período estavam referenciadas em políticas de caráter universal. Estas políticas vêm sendo sobrepostas ou substituídas por um processo de “bolsificação”, ou ainda, nos termos de Pereira (2013) como “monetização da política social”, a partir da Portaria nº39 de 2007, que institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil, que se estabelece a diretriz para a implementação do corte focalista e monetarista da referida política. O Art. 4º da Portaria nº 39 estipula que as ações do PNAES atenderão **prioritariamente** estudantes **selecionados** por critérios socioeconômicos. Já o Decreto 7234/2010 indica que as ações desenvolvidas deverão atender prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, além dos critérios fixados por cada instituição de ensino. Silveira (2012), ao estudar 14 Universidades Federais, indica que a grande maioria possui bolsa permanência, ou seja, um auxílio financeiro destinado a fornecer melhores condições de permanência aos estudantes na instituição de ensino. No que refere à questão da moradia estudantil, por exemplo, a autora identifica que, diferentemente das universidades mais antigas, as novas investem pouco ou nada na construção de moradias estudantis, sendo que a maioria opta por oferecer auxílio-moradia aos estudantes com valores que variam entre 120 e 300 reais.

O que não está colocado em questão é que o desalinhamento entre o acesso nos níveis da educação básica e no ensino superior não foi superado. Se a qualidade do ensino já era uma questão não resolvida para os níveis fundamental e médio, ela tende a se tornar agora em grande problema para o nível superior. A progressão de um nível de ensino para outro requer a aquisição de competências básicas para que os novos conteúdos possam ser assimilados. Sem a garantia de um nível mínimo de qualidade em cada nível de ensino e mediante os mecanismos criados para facilitar o ingresso como o ENEM, o PROUNI e as cotas, a tendência será promover o acesso às instituições de ensino, mas não exatamente as condições para o aprendizado.

Apesar de todas as medidas empreendidas para tornar a universidade no grande centro produtor de conhecimento para o mercado, o governo obteve pouquíssimos sucessos quanto ao avanço tecnológico do país, como foi visto ao final da primeira seção deste trabalho. A médio e longo prazos, frente à manutenção da dependência tecnológica e da reestruturação produtiva, a tendência de formação de um grande contingente de pessoas certificadas em nível médio, profissionalizante e graduadas pode não trazer melhorias nas condições médias de vida, nem proporcionar acúmulo de conhecimentos. O aumento da força de trabalho “qualificada” para o trabalho abstrato poderá se tornar abundante, além de configurar o rebaixamento do valor pago a este segmento populacional. Por seu turno, a distorção da função social da educação pode contribuir futuramente para tornar essa parcela da força de trabalho tão refém dos imperativos do capital quanto aquelas que já figuram nas “salas de espera” do ensino fundamental.

Como foi visto neste capítulo, a política educacional foi contemplada nos últimos dez anos com a maior parcela dos programas de inserção social. A proliferação desses programas, entretanto, está relacionada à perda do elo direto que existia entre educação e trabalho assalariado, ou entre educação e mobilidade social. A escolarização tornou-se um pré-requisito para a inserção no mundo do trabalho, mas não a sua garantia. Deste modo, o problema da inserção educacional, ou, ainda, do acesso e permanência nas instituições de ensino, tornou-se um problema do requisito da nova etapa do capital, a de formar um amplo contingente de pessoas aptas para o trabalho abstrato e polivalente. Mas a ruptura entre os elos que uniam educação e trabalho atinge de forma direta a função social integradora desta política e o seu próprio sentido existencial. Somadas a questão da precariedade do ensino público e as

dualidades entre a educação básica e superior, o quadro de crise tem se agravado. Neste sentido, a proliferação dos programas de inserção social educacionais se parece mais com um sintoma desse quadro que com uma forma efetivamente capaz de enfrentá-lo.

Diferentemente das Políticas de Integração, que marcam o período de auge do trabalho assalariado (mesmo considerando-se que aqui nunca vigorou o pleno emprego), os programas de inserção social não correspondem a nenhuma perspectiva homogeneizadora ou que confira uma relação de segurança e estabilidade àqueles que são seus beneficiários.

2.5 PROMOVER EQUIDADE SOCIAL COM EFICIÊNCIA DE MERCADO: QUAIS OS TERMOS DESTA EQUAÇÃO?

Como foi visto anteriormente, o tema da equidade tem sido incorporado nas agendas dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e a CEPAL. A generalização da pobreza tornou-se um problema tanto para a manutenção hegemônica do ideário neoliberal, quanto para a manutenção do crescimento econômico e do desenvolvimento.

O pensamento de Amartya Sen tem influenciado amplamente as perspectivas de desenvolvimento adotadas pelas agências multilaterais e pelos países em desenvolvimento. O autor busca uma conciliação entre a perspectiva neoliberal e intervencionista, entre mercado e ação estatal. Para Sen, é preciso evitar a rejeição radical ao mecanismo de mercado, bem como a concepção de que esse mecanismo seja autorregulado em todos os campos da vida social.

A rejeição intelectual do mecanismo de mercado muitas vezes levava a propostas radicais de métodos totalmente diferentes para organizar o mundo (às vezes envolvendo uma burocracia formidável e ônus fiscais inimagináveis), sem um exame atento da possibilidade de as alternativas propostas gerarem falhas ainda maiores do que aquelas que os mercados supostamente produziam. [...] O clima intelectual mudou ao longo destas últimas décadas, e as posições inverteram-se. Hoje em geral se supõe que as virtudes do mecanismo de mercado são tão difusas que dispensam toda e qualquer ressalva.

[...] Os preconceitos de hoje (em favor do mecanismo de mercado puro) decerto precisam ser cuidadosamente investigados e, ao meu ver, parcialmente rejeitados. Devemos porém, evitar suscitar os desastros de ontem, a recusa em ver os méritos dos mercados – até mesmo a inescapável necessidade deles. (2000, p. 135- 136)

Para Sen, o desenvolvimento deve ser considerado na perspectiva combinada entre eficiência de mercado e equidade, ou seja, a primeira deve ser complementada por intervenções públicas que assegurem a equidade distributiva e a geração de oportunidades sociais básicas. O desenvolvimento deve gerar liberdade para as pessoas levarem o tipo de vida que elas valorizam, por isso, situações que impossibilitem o desenvolvimento das capacidades que o permitam devem ser corrigidas.

O autor destaca que existem esferas da vida social em que o mercado não pode atuar, como é o caso dos chamados bens públicos. São bens e serviços que são oferecidos pelo poder público, porque não podem ser consumidos individualmente e não proporcionam as bases para atratividade do mercado.

Mas, por outro lado, não se pode suplantiar o mecanismo de mercado da vida social, ao contrário, ele deve ser estimulado sempre que possível, pois o desenvolvimento global da economia acarreta um benefício geral à população. Um exemplo importante do autor se refere ao enfrentamento das fomes coletivas. A maior parte das explicações sobre fomes coletivas estabelece uma relação de equilíbrio mecânico entre o contingente populacional de um determinado local e os alimentos disponíveis.

Mas a fome não pode ser associada apenas a falta de alimentos. As fomes coletivas estariam relacionadas a um declínio global da economia, que acarreta por sua vez uma queda no poder aquisitivo dos consumidores de alimentos e provoca a fuga do mercado de alimentos para regiões em que as pessoas possuem condições de adquiri-los e onde podem ser oferecidos com melhores preços.

Sen (2000), entretanto, discorda de qualquer alternativa que se baseie no controle dos mercados ou formas de deter as transações para fora como estratégia para eliminar a fome. Para ele, seriam sensatas as ações positivas que atuam sobre a solução da pobreza e da regeneração das rendas, como as políticas de transferência de renda e os mecanismos de seguridade, a elevação da absorção da força de trabalho, as

possibilidades de produção para o próprio consumo, entre outras formas de intervenção que asseguram um desenvolvimento global da economia e a possibilidade de aquisição dos gêneros alimentícios. O desenvolvimento global da economia, por sua vez, reduziria a necessidade de formas de proteção à população empobrecida e aumentaria os recursos públicos necessários para aumentar essa proteção.

Como se viu anteriormente neste trabalho, os programas de inserção implementados no Brasil na última década, sob a forma de programas de transferência de renda (ou que possuem incidência sobre a renda) e de inserção educacional, atuam sobre a ausência de liberdades substantivas, como as de sobrevivência ou de possuir um determinado nível de instrução. Como se viu também, esses programas incidem sobre o nível geral de desenvolvimento econômico e promovem uma sensação de bem-estar aos seus beneficiários.

Mas a ideia de utilizar o mecanismo de mercado para gerar oportunidades sociais tem sido implementada pelo governo brasileiro no seu sentido mais estrito: promovendo o repasse direto de recursos públicos para instituições privadas e assegurando, por meio da popularização do acesso a bens e serviços, uma demanda estável e abrangente.

Tal forma de atuação poderia desencadear um mal-estar social, pois, mesmo do ponto de vista de um desenvolvimento geral da economia, seria socialmente difícil justificar que recursos públicos estivessem sendo drenados para setores de natureza e interesses privados. Acontece, entretanto, que tais recursos passaram a ser direcionados para o atendimento daquilo que Amartya Sen (2000) chamou de “injustiças patentes”. Ou seja, criou-se no país um ambiente onde os chamados “déficits” se tornaram o emblema e o fundamento das projetos neodesenvolvimentista.

Tendo-se em vista o déficit de acesso ao ensino profissionalizante, foi criada a parceria com o Sistema “S” no financiamento de bolsas estudantis por meio do PRONATEC; diante do déficit de acesso ao ensino superior, foi criado o PROUNI, com financiamento indireto das vagas no ensino superior privado; tendo-se em vista o déficit de acesso aos medicamentos de saúde, foi implementado o Programa Farmácia Popular e Saúde Não Tem Preço; frente ao déficit habitacional foi promovido um amplo programa, o Minha Casa Minha Vida.

De acordo com Sen:

Pessoas diferentes podem ter modos muito diferentes de interpretar ideias éticas, incluindo as de justiça social, e podem até mesmo nem sequer saber ao certo como organizar seus pensamentos sobre o assunto. Mas as ideias mais básicas de justiça não são estranhas a seres sociais, que se preocupam com seus próprios interesses, mas que também têm capacidade de pensar em membros da família, vizinhos, concidadãos e outras pessoas do mundo. [...] Não é necessário criar artificialmente um espaço na mente humana para a ideia de justiça ou equidade – com bombardeio ou arenga ética. O espaço já existe, e é uma questão de fazer uso sistemático, convincente e eficaz das preocupações gerais que as pessoas efetivamente têm [...] a justiça é um conceito central na identificação dos objetivos e metas da política pública e também na decisão sobre os instrumentos que são apropriados para a busca dos fins escolhidos. Ideias de justiça – e em especial as bases informacionais de abordagens específicas de justiça – podem ser particularmente cruciais para o poder de convicção e o alcance das políticas públicas. [...] (2000, p. 297-311)

Apesar de os referidos programas apresentarem, entretanto, fundamento com base na realidade social vivida pela população, sua elaboração e implementação passaram longe dos canais democráticos e de participação popular. São programas governamentais elaborados no âmbito do poder executivo federal, e já por este motivo se mantêm distantes do princípio da descentralização político-administrativa e do controle social nos quais se funda a Constituição Federal Brasileira de 1988. Mesmo assim, nada impediria que o governo criasse espaços para o debate público e a participação. O que ocorreu, entretanto, no caso destes programas, foi o inverso.

O PRONATEC, o PROUNI, o Programa Farmácia Popular e o Programa Minha Casa Minha Vida foram viabilizados ignorando-se a participação dos segmentos da sociedade civil envolvidos com cada uma destas áreas.

Diferentemente do Plano Nacional de Educação, que já está há dois anos no Congresso Nacional, o PRONATEC foi aprovado rapidamente já no primeiro ano do mandato da presidenta Dilma, com grande agilidade e sem consulta pública.

O PROUNI foi uma das primeiras Medidas Provisórias⁸¹ editadas pelo governo Lula no seu primeiro mandato e foi um dos primeiros atos que demonstravam que o PT havia passado a se utilizar dos mesmos recursos administrativos autoritários que havia criticado anteriormente na gestão de FHC. O Programa estava conectado à contrarreforma do ensino superior e se contrapunha às lutas históricas dos estudantes, docentes e técnicos da educação, que reivindicam a expansão do ensino público, gratuito, de qualidade e assentado no tripé ensino, pesquisa e extensão.

O Programa Farmácia Popular foi criado em 2004, no segundo ano de mandato do governo Lula, e em 2006 sofreu uma alteração radical da proposta inicial. Seu objetivo era tornar mais acessíveis os medicamentos à população de baixo poder aquisitivo, promovendo sua aquisição a baixo custo. Os medicamentos subsidiados abrangem majoritariamente produtos genéricos. A população paga 10% do valor dos medicamentos se adquiridos nas Farmácias Populares do Brasil, e os 90% restantes dos custos seriam subsidiados pelo governo federal. Mesmo que se pudessem realizar críticas ao custeio dos 10% dos medicamentos pela população, que, segundo os preceitos constitucionais, deveriam ser fornecidos gratuitamente, a força da diretriz público-privada ainda não havia sido totalmente expressa naquele momento.

O desenho do programa previa, no ano de sua origem, a abertura de Farmácias Populares estatais, geridas diretamente pela Fundação Oswaldo Cruz e implementadas mediante o estabelecimento de parceria entre o governo federal, prefeituras e governos do estado. Até 2008,

⁸¹ A Medida Provisória (MP) foi assegurada na Constituição Federal de 1988 como um ato unipessoal do presidente da República para situações urgentes e relevantes, que são sancionadas sem a participação imediata do Poder Legislativo. O PT, antes de chegar ao poder, havia criticado em várias ocasiões a forma autoritária de governar o país por força das MPs que foram empregadas desde o governo Collor de Mello até FHC. Ao chegar ao governo federal entretanto, utilizou o mesmo recurso para os mais variados fins.

foram abertas 450 Farmácias Populares dessa natureza, que ofereciam mais de 70 medicamentos de saúde (BAPTISTA, 2011, p. 10).

Em 2006, entretanto, o programa foi reformulado e passou a credenciar farmácias privadas em todo o país. A lista de medicamentos fornecidos foi limitada a doenças crônicas e contraceptivos. Posteriormente, o programa incorporou também a comercialização de fraldas geriátricas. Depois da inclusão das farmácias privadas no desenho do programa, o financiamento da União para a aquisição de medicamentos cresceu em ritmo acelerado, passando a corresponder em 2008 a 7,8% dos recursos destinados ao SUS. Enquanto isso, verificou-se uma diminuição dos gastos municipais, que passaram de 24,2% em 2005 para 18,4% em 2009 (VIEIRA, 2013, p. 06). Ou seja, ao invés de promover a regionalização e descentralização do sistema farmacêutico de modo gratuito, o programa tem operado um retorno à centralização dos gastos, operando sob a lógica do mercado e com pouquíssimos recursos de controle social sobre os gastos operados nesse campo.

Além de promover a centralização administrativa e financeira, o PFPB foi alvo de denúncias de desvio de dinheiro público. Para receber o pagamento pelos medicamentos comercializados, a farmácia credenciada deve apresentar nota com o nome do medicamento adquirido, quantidade, número do CPF e assinatura do beneficiário. O Ministério da Saúde alega que monitora os dados dos CPFs com cruzamento de dados da Receita Federal. Mas as denúncias de ressarcimento de medicamentos por vendas inexistentes persistem. Notícia recente aponta que o Ministério Público Federal encontrou mais duas farmácias em uma mesma cidade, mesmo depois de já ter instaurado processo contra outras empresas farmacêuticas da região, praticando o crime de estelionato. A notícia foi veiculada pelo Jornal da Tarde, em outubro de 2013. É importante considerar que o desenho do PFPB não prevê nenhuma forma de controle social e sua fiscalização depende exclusivamente dos órgãos gestores e de fiscalização. O que demonstra o baixo teor democrático do referido programa.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) também não foge dessa regra. Inicialmente, no primeiro ano do governo Lula, houve abertura de canais de diálogo com o movimento por moradia, configurando legalmente e institucionalmente alguns avanços para a construção de uma política habitacional de longo prazo no país. No período, foram criados o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social –

FNHIS, frutos de um projeto de lei apresentado por iniciativa popular. Para Aragão et al (2011), o SNHIS era um sistema concebido para enfrentar os problemas do déficit habitacional a médio e longo prazos e seu desenho institucional previa a articulação institucional e financeira dos três entes federados, e a composição de conselhos e de planos para que o processo fosse baseado em preceitos racionais, sustentáveis e participativos.

Essa situação, entretanto, começou a ser alterada com a instituição do PAC Moradia e do Programa Minha Casa Minha Vida.

A mudança na política habitacional do país começa a ganhar contornos voltados ao mercado em 2007, com a criação do I Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Com esse lançamento, houve previsões orçamentárias para investimentos em habitação e saneamento, dando-se privilégio às ações de urbanização das favelas. Entretanto, esse foi o primeiro deslocamento na política habitacional, submetendo todos os programas governamentais, dentre os quais o próprio FNHIS, aos resultados do esperado crescimento econômico. O PAC não estava atrelado a qualquer mecanismo de controle. A prerrogativa da alocação de recursos cabia exclusivamente à Casa Civil da Presidência da República e sua disponibilização financeira não estava sujeita a contingenciamentos.

Em 2008, com a crise, o governo criou o PMCMV por meio da Medida Provisória nº 459, com o objetivo de ampliar o mercado habitacional para atender as famílias com renda de até 10 salários mínimos. Com a criação do PMCMV, foram eliminados os recursos do FNHIS destinados à provisão habitacional e o fundo passou a concentrar apenas recursos para urbanização e assentamentos precários, além de obras complementares a projetos financiados pelo PAC. O choque dos princípios do SNHIS com a lógica empresarial do PMCMV trouxe repercussões vinculadas à apropriação e uso do solo, e, conseqüentemente, à construção do espaço urbano, colocando em xeque as possibilidades de a Política Habitacional se constituir como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais. Além da ausência dos espaços de participação social e do caráter centralizador destes programas, baseada principalmente na pujança da força orçamentária do governo federal, há que se notar que esses programas, orientados para funcionar como subsídio de mercado e de demanda, apresentam um dispêndio público bastante significativo.

No caso do PRONATEC, a meta é oferecer 8 milhões de vagas até 2014. Para atender a esta expansão acelerada, em 2011 o programa abarcou 30% do orçamento previsto para a educação profissional, ou seja, 2,5 bilhões de reais. Para 2014, ano da Copa do Mundo, a previsão é de que os gastos cheguem a 5,2 bilhões. Entre 2011 e 2012, das 2,5 milhões de matrículas realizadas, aproximadamente 1,3 milhões eram provenientes de bolsas do Sistema “S”. Além disso, o programa integra a dotação extra de R\$ 3 bilhões do BNDES destinada para a “competitividade industrial”, que irá financiar a compra de equipamentos, reforma e construção de novas escolas do SENAI, o maior ofertante de vagas do PRONATEC dentro do Sistema “S” (MAXIMO, 2013).

No caso do PROUNI, a situação não é diferente. Há um grande dispêndio público, mesmo que indireto, que favorece a manutenção do setor privado. A justificativa do governo na época era de que as instituições privadas de ensino superior mantinham dívidas enormes com o erário público⁸² e as instituições filantrópicas gozavam de enormes vantagens sem oferecer contrapartidas no campo social.

Depois de 10 anos de governo do PT, o projeto neodesenvolvimentista continua alimentando o setor, que em 2009 era composto por 1.779 instituições privadas e 290 não estatais (comunitárias, confessionais e filantrópicas). Com um valor em renúncia fiscal correspondente a R\$ 3.329.825.169,00 entre 2006 e 2012. Isso apesar de que, segundo os cálculos do ANDES, 1 bilhão de reais seriam suficientes para dobrar o número de vagas nas instituições federais de ensino superior (D. COSTA, 2013).

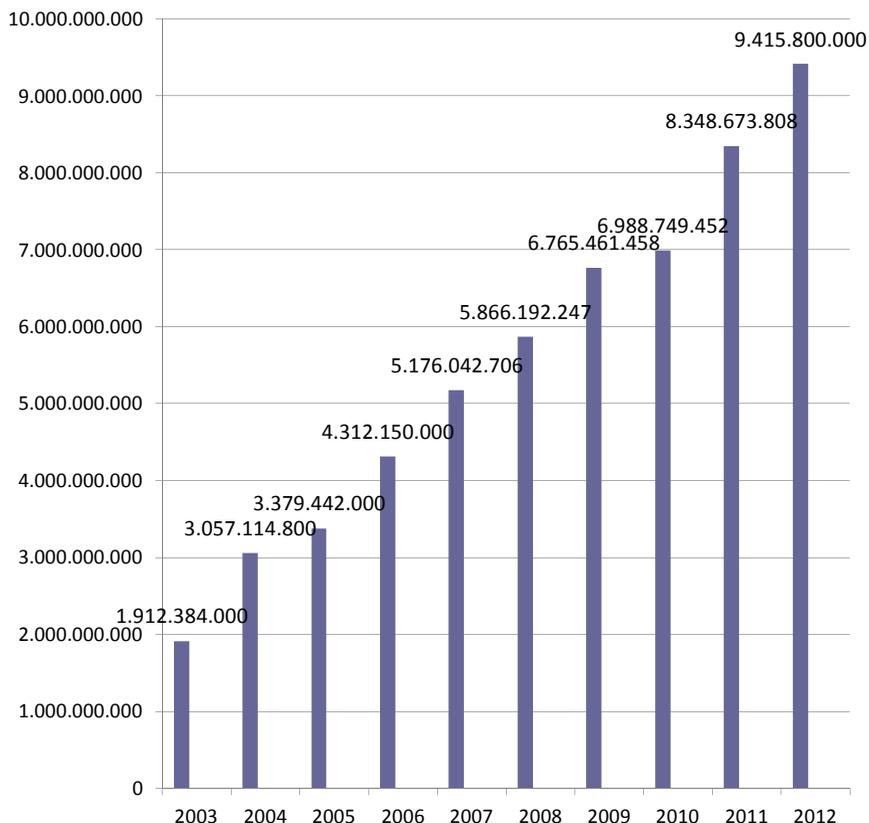
A importância do ramo educacional, como já foi demonstrado pela apresentação, está bastante relacionada à formação de um contingente populacional apto para o trabalho abstrato e polivalente. Além disso, o PRONATEC e o PROUNI são programas que figuram como núcleo privilegiado das iniciativas governamentais para firmar as

⁸² Cislighi (2012, p. 272) assinala que a dívida das instituições privadas era de aproximadamente 12 bilhões de reais em 2007. Inicialmente, a regulamentação do PROUNI previa que as essas instituições teriam que comprovar a quitação com os tributos para aderir ao Programa. Depois, o prazo foi estendido e a comprovação seria aceita até o ano de 2008. Finalmente, em 2007, com a instituição da Lei 11.552, o governo estabeleceu que as dívidas anteriores a 2006 poderiam ser pagas em 120 parcelas mensais.

parcerias público-privadas. Mas são os setores farmacêuticos e do ramo construção civil/imobiliário que parecem ser reconhecidos como o grande potencial para dinamizar a economia, pois são os Programas Farmácia Popular do Brasil e Minha Casa Minha Vida que recebem os mais vultuosos volumes orçamentários dentre os programas de inserção social.

O gráfico a seguir demonstra a expansão anual dos gastos orçamentários federais com o Programa Farmácia Popular. Os investimentos saltaram de R\$ 1.912.384.000,00 para R\$ 9.415.800.000,00 no período correspondente a 9 anos.

Gráfico 2 – Despesas anuais do Ministério da Saúde na aquisição e financiamento de medicamentos (2003 – 2012).



Elaboração: PEREIRA, 2013, p. 28.

Fonte: Interfarma, 2011.

Um gasto que, segundo diversos autores, tem contribuído para o crescimento econômico da indústria da saúde no Brasil. Para uma aproximação com os impactos do Programa, tem-se que, somente no

ano de 2012, houve crescimento de 21,7% nas vendas de genéricos no Brasil, sendo que eles representam atualmente 25,6% do mercado farmacêutico no país. Além disso, em 2011, 80,5 bilhões de doses de medicamentos foram comercializadas no país, e em 2012 o número saltou para 90 bilhões, um acréscimo de 11,8% em um ano.

O Programa Farmácia Popular do Brasil participou com 6% do volume de vendas no mercado de medicamentos em 2011 e 7,7% em 2012. O efeito tem sido desencadeado principalmente no mercado de genéricos, que entre 2005 e 2011 cresceu 513%, passando da ordem de 1,52 bilhões em 2005 para 7,8 bilhões em 2011. No caso dos medicamentos para diabetes, o PFPB contribuiu, por exemplo, com 70% dos medicamentos genéricos vendidos (PEREIRA, 2013).

Já o Minha Casa Minha Vida conta com o maior aporte de recursos orçamentários entre os programas de inserção e está estreitamente relacionado à política de expansão acelerada do crescimento. É, portanto, um programa que estabelece claramente o elo entre a elevação do social como eixo estruturante do crescimento econômico e a premissa de combinar equidade com eficiência de mercado. Em 2009, quando foi criado, o PMCMV recebeu o aporte orçamentário de 34 bilhões de reais e, em 2011, tendo sido incluído no PAC 2, a quantia subiu para 71,1 bilhões de reais para a construção de 2 milhões de unidades habitacionais (SHIMIZU, 2010).

Até agora foram listadas três características comuns a estes programas: 1) foram implantados com base em forte apelo popular, lançando mão do déficit de atendimento em cada área; 2) por sua vez, não houve no campo da implementação destes programas um processo democrático e participativo e praticamente não há espaços de controle social e 3) são executados mediante a parceria com o setor privado e são programas que recebem vultuosos recursos do poder público. Mas há ainda um outro elemento que compareceu na criação desses programas: o fator crise.

Entre os quatro programas apresentados nesta última parte do trabalho, três surgiram explicitamente de uma crise: o PROUNI surgiu de uma crise de demanda estável para o setor do ensino superior privado; o PFPB surgiu de um processo de estagnação do crescimento do setor farmacêutico e o PMCMV surgiu como uma grande política anticíclica no período da crise mundial de 2008. No caso do PRONATEC, embora não existam na literatura pesquisada relações do

programa com qualquer situação de crise, é possível inferir que ele procura responder à crise do emprego e do crescimento econômico⁸³.

No caso do PROUNI, como assinala Carvalho (2006), dois períodos anteriores ao governo Lula haviam impulsionado a expansão do ensino superior privado no país. O primeiro foi o período desenvolvimentista, a partir dos anos de 1960, quando o governo se utilizou largamente da política de isenção fiscal para estimular o crescimento econômico, beneficiando ampla gama de setores em diferentes áreas, dentre os quais o do ensino superior. O segundo, na segunda metade da década de 1990, quando o governo FHC, flexibilizou a regulamentação para a oferta do ensino superior no país. Com exigências menos rigorosas os custos se tornavam menores e as margens de lucro maiores, atraindo investimentos no setor, em um processo que ficou conhecido como a contrarreforma do Ensino Superior⁸⁴.

Entre 1994 e 2005, o setor privado do ensino superior cresceu 236% (ALMEIDA, 2010). O avanço vertiginoso das instituições privadas acabou por produzir uma superoferta de vagas ociosas. De acordo com Catanni et al (2006), em 2002 havia 35% de vagas ociosas, 42% em 2003 e 49,5% em 2004. As vagas ociosas, por sua vez, estavam implicadas em três tipos de problemas. O primeiro, como assinala

⁸³ Ao realizar uma avaliação comparativa do desempenho econômico do governo Lula com os 120 anos de república no Brasil, Gonçalves (2010) aponta que, apesar de seguir com uma estratégia retrógrada de desenvolvimento, baseada na “linha de menor resistência”, os indicadores macroeconômicos persistiram ruins. A participação do país no PIB mundial decresceu, de 6,8% nos anos de 1932 até 1980 para 2,4% entre 2003 e 2009, e também se mostraram comparativamente piores os indicadores referentes à taxa média de crescimento real do investimento e à taxa de fragilidade financeira.

⁸⁴ O Decreto 2306/1997 criou as condições para proliferação das IES à medida que tornou os custos da oferta do serviço educacional privada mais baixos. Além das universidades, novas modalidades de instituições de ensino foram criadas, como os Centros Universitários, as Faculdades Integradas, as Faculdades, os Institutos Superiores ou as Escolas Superiores. Sendo que somente das Universidades seria exigida a oferta combinada entre ensino, pesquisa e extensão. Os Centros Universitários, por exemplo, foram autorizados a abrir e fechar cursos e turmas sem prévia avaliação e autorização do MEC. O período foi configurado ainda pela regulamentação e ampliação da oferta do ensino a distância (Souza, 2004).

Carvalho (2006) está relacionado à desproporção entre a expansão de matrículas em instituições de nível superior e o número de formandos no ensino médio entre 1998 e 2002.

O segundo problema também está relacionado à passagem do ensino médio para o ensino superior. Para aqueles que conseguiam concluir o ensino médio, o processo seletivo vestibular funcionava ainda como um gargalo intransponível, dadas as exigências do processo e sua disfunção com a formação oferecida. Foi neste contexto que surgiu, em 1998, o Exame Nacional do Ensino Médio. O ENEM, entretanto, ainda precisaria ser testado por alguns anos para confirmar sua eficiência, ganhando confiabilidade para substituir o sistema antigo.

O terceiro problema que tornava o ambiente de negócios no âmbito do ensino superior instável é que parte dos estudantes que ingressavam nas instituições de ensino superior privada não conseguiam arcar com os custos da mensalidade e contribuíam para aumentar os índices de evasão ou inadimplência. A criação do FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior por Medida Provisória e posteriormente com a regulamentação da Lei 10.260 em 2001 tentou sanar o parte do problema de inadimplência nos últimos anos do governo FHC.

A criação do PROUNI se tornou, deste modo, não apenas uma transferência financeira indireta para as instituições privadas de ensino, mas se constituiu em uma estratégia para responder ao problema do número de vagas ociosas e da inadimplência. Ele foi criado em estreita vinculação ao ENEM, que passou a ser utilizado como mecanismo de avaliação e ingresso no programa. Tornando o processo seletivo mais flexível, assegurou o acesso dos estudantes aos bancos do ensino superior e, mediante o subsídio estatal, assegurou o custeio de parcela dos estudantes de baixa renda, que poderiam configurar os índices de inadimplência. Assim, o PROUNI se constituiu não apenas como uma forma de subsídio de mercado, realizada por meio do abatimento da carga tributária, mas passou a atuar também fornecendo uma demanda estável para o setor.

Assim como o PROUNI, o PFPB foi uma das primeiras iniciativas do governo Lula em seu primeiro mandato. De acordo com Baptista et al (2011), a proposta já fazia parte do programa de governo em 2002. O complexo industrial da saúde, como um setor de alto nível tecnológico, havia sido relegado pelo programa de substituição de importações no período nacional-desenvolvimentista. Tal situação

tornou o crescimento do setor mais tortuoso, principalmente porque seu desenvolvimento foi lento no país e, com a abertura dos mercados, a competitividade internacional o fragilizou⁸⁵, por ter que competir com grandes empresas surgidas das fusões e da financeirização do ramo.

Em 2003, o déficit na balança comercial do complexo industrial da saúde atingiu um patamar de US\$ 3 bilhões. E, mesmo frente às iniciativas governamentais⁸⁶, em 2011, o déficit chegou aos US\$ 10 bilhões, indicando que há uma demanda crescente por produtos e serviços, mas há também uma carência de conhecimento em segmentos intensivos em tecnologia (COSTA et al, 2012).

O mercado farmacêutico, entretanto, tem apresentado avanços significativos, o que sugere que os investimentos estatais, do qual o PFPB faz parte, têm demonstrado impactos positivos. Em 1994, o país estava em 9º colocado na produção mundial farmacêutica e participava com US\$ 3 bilhões em vendas. Em 2011, o Brasil saltou para o 6º lugar no ranking mundial e atingiu a cifra de US\$ 38 bilhões.

Considerando-se a expansão de consumo das classes C e D, o aumento da terceira idade e a dimensão continental do país, o mercado farmacêutico tende a se tornar um dos maiores e mais atrativos mercados para o investimento de empresas internacionais (PEREIRA, 2013).

⁸⁵ Na década de 1950, houve ainda aquisição de laboratórios nacionais por multinacionais e em 1960 o mercado brasileiro de fármacos passou a basear-se principalmente na produção de formas farmacêuticas finais. Na década de 1970, houve a tentativa de implantação de indústrias farmacêuticas, mas a desarticulação com a cadeia produtiva impediu que fosse obtido sucesso. Em 1971, foi criada a Central de Medicamentos – CEME para garantir acesso aos medicamentos para a população de menor poder aquisitivo. Em 1980, a regulamentação do setor de insumos buscou dar maior vigor ao setor, mas a ausência de uma política de desenvolvimento tecnológico frustrou a tentativa. Em 1990, a abertura do mercado à importação de insumos foi desastrosa. Atualmente, a competição se estabelece em meio às grandes empresas líderes de mercado, que são fruto de grandes fusões e que têm maior capacidade para enfrentar os altos custos com P&D (PEREIRA, 2013, p. 21-24).

⁸⁶ Dentre as ações empreendidas na gestão do governo Lula até 2008, Baptista et al (2011) destacam quatro principais investimentos governamentais: a Estratégia de Saúde da Família; o Programa Brasil Sorridente; o Programa Farmácia Popular e a estruturação de Serviços de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU).

A elaboração e implementação do PMCMV também surge em meio a uma crise econômica global. Em 2008, houve uma forte crise nos EUA, com a quebra de bancos, sendo que dois dos maiores eram bancos de empréstimo pessoal e hipotecas, a FannieMae e Freddie Mac. O governo americano contornou o problema do colapso do sistema de crédito mundial estatizando-os. A crise foi atribuída publicamente ao sistema de crédito habitacional e imobiliário americano e, em especial, ao mercado de hipotecas chamadas *subprime*, que são produtos financeiros de alto risco.

As *subprime* se constituíam em grande atrativo devido ao aquecimento do mercado imobiliário e aos altos preços da mercadoria casa. Quanto mais os preços subiam, mais investimentos eram feitos com base na projeção dos lucros futuros. Mas esses produtos eram custeados por uma parcela da força de trabalho de baixo poder aquisitivo e, enquanto o mercado esteve em alta, os devedores refinanciavam suas dívidas e pagavam duas ou três vezes por sua moradia. Entre 1998 e 2008, a FED (banco central estadunidense) elevou significativamente as taxas dos rendimentos de risco e, em consequência, as dívidas dos mutuários. A onda de despejos, especialmente dos bairros afro-americanos, de imigrantes hispânicos e de famílias compostas por mães solteiras entre 1998 e 2006 foi assustadora, chegando a aproximadamente 2 milhões de pessoas. Por sua vez, 70 bilhões de dólares não retornaram aos investidores (BASTOS, 2012). Como os empréstimos cedidos eram compostos por diferentes carteiras de crédito, pertencentes a bancos e fundos espalhados pelo mundo, o efeito da crise foi sentido globalmente.

No mesmo ano da crise mundial, o FGTS no Brasil dispunha de 10 bilhões de reais disponíveis para a compra de imóveis. Foi também em 2008 que o país começou a assistir ao aumento dos preços dos imóveis e a uma orientação estatal para alavancar o mercado imobiliário⁸⁷. Em 2009, o governo criou o Programa Minha Casa Minha

⁸⁷ É interessante notar que um investimento de tal magnitude na política habitacional no Brasil só havia acontecido no período desenvolvimentista, também durante um período de crise econômica mundial. De acordo com Bastos (2012), seis meses antes da eclosão da chamada “crise do petróleo”, em 1973, houve uma quebra no mercado imobiliário que afetou diversos bancos e a economia americana. Naquele período, os investimentos do setor imobiliário migraram dos EUA para o Brasil em busca de rentabilidade. Ainda no ano de

Vida pela Medida Provisória nº 459 de março de 2009, que em julho do mesmo ano foi transformada na Lei 11.977.

A Fundação Getúlio Vargas realizou um estudo no mesmo ano de criação do PMCMV estimando que o programa seria capaz de, com um investimento de R\$ 39,5 bilhões divididos em dois anos, produzir um aumento de 0,7% do PIB nacional e criar 300 mil empregos na construção civil e 229 mil empregos indiretos (SHIMIZU, 2010). O próprio Mercadante aponta o PMCMV como uma das políticas anticíclicas mais importantes do governo Lula, que tiveram impacto sobre a produção, o emprego e o consumo popular.

Os recursos disponibilizados para o programa foram retirados de um abatimento de 0,94% da meta do superávit primário, que foi descontingenciado para os projetos prioritários como o PAC e o PMCMV, injetando R\$ 6 bilhões na Caixa Econômica Federal. Depois do recuo de 3,8% do PIB entre outubro de 2008 e março de 2009, o país passou por uma trajetória de recuperação do crescimento, apresentando um incremento que variou de 1,1% a 2% até o final de 2009 (MERCADANTE, 2011).

Apesar dos avanços no campo econômico promovidos, em parte, pelo eixo social nos governos Lula e Dilma, pouco se questiona, entretanto, sobre os impactos que os programas de inserção em seu conjunto apresentam sobre outras formas de desigualdade que não estejam assentadas em renda, acesso a bens e serviços ou macrorregiões.

Já foi apontado anteriormente como os programas de distribuição de renda têm permitido às famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade o acesso a bens e serviços essenciais e como as regiões

1973, foi lançado o Plano Nacional de Habitação Popular, o mais importante e volumoso programa habitacional desenvolvido no Brasil até o momento. O plano foi gerido pelo Banco Nacional de Habitação – BNH, que já existia desde 1964. No período de sua vigência, marcado pela ideologia desenvolvimentista e sob o ímpeto da ditadura militar, o BNH financiou a habitação de interesse social mediante a produção pública de moradias pelas Companhias Habitacionais (Cohabs) de Municípios e Estados, ou pela produção das cooperativas chamadas INOCOOPs. Em 1986, o BNH foi extinto devido à enorme inadimplência que o levou a falência. Suas atribuições foram incorporadas pela Caixa Econômica Federal, atual operadora do Programa Minha Casa Minha Vida.

mais pobres do país têm sido contempladas com a maior parte das despesas governamentais. No caso dos programas apresentados neste capítulo, excetuando-se aqueles ligados à política educacional, também é possível indicar que houve preocupações do governo em drenar a maior parte dos recursos para as regiões mais empobrecidas.

No caso do Programa Farmácia Popular, a promoção do acesso a medicamentos tem sido largamente comemorada pela literatura visitada. No caso dos pacientes atendidos com medicamentos para hipertensão houve, entre 2011 e 2012, um crescimento de 318%, para os pacientes de diabetes, 230%, para tratamento de osteoporose, 239% e para fraldas geriátricas, 231% de aumento no atendimento (PEREIRA, 2013).

As fases constituintes do programa ainda apontam uma crescente preocupação com os segmentos e regiões mais atingidas pela pobreza. As normas do PFPB evoluíram da seguinte forma: na fase inicial, a implantação das Farmácias Populares de base estatal, foram adotados critérios para implementação a partir de dados demográficos de grande concentração populacional e com a presença de Hospitais Filantrópicos. Em 2006, o programa foi ampliado para as farmácias privadas. Em 2008, ele foi direcionado para ampliar sua presença nos Territórios da Cidadania. Em 2011, com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, o critério para credenciamento das farmácias passou a priorizar os 2.365 municípios mais pobres, dos quais atualmente 1.218, ou seja, 52%, já possuem pelo menos um estabelecimento credenciado. No mesmo ano, os medicamentos para hipertensão e diabetes constantes na lista do programa passaram a ser dispensados sem o custo de 10% aos usuários. Essa linha de ação do programa foi denominada “Saúde não tem preço”. Em 2012, com o lançamento do Programa Brasil Carinhoso, medicamentos com princípio ativo desenvolvidos para tratamento da asma foram incluídos na ação “Saúde não tem preço”, com o objetivo de atingir as crianças de 0 a 6 anos de idade em situação de pobreza ou vulnerabilidade social (PEREIRA, 2013).

A preocupação em atender a população empobrecida e os territórios de baixo crescimento econômico esteve presente na formulação do PMCMV. Tendo em vista os dados apontados pela pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro em 2005 sobre a composição do déficit habitacional brasileiro, o PMCMV foi destinado

às famílias com renda de 0 a 10 salários mínimos⁸⁸, disponibilizando recursos a cada região de acordo com seu porte populacional e déficit habitacional. De modo que, no seu lançamento, a proporção dos recursos foi estipulada da seguinte forma: 10,3% da alocação para a região Norte, 34,3% para a região Nordeste, 36,5% para a região Sudeste, 12% para a região Sul e 7% para o Centro-Oeste (SHIMIZU, 2010).

Shimizu ainda assinala que, nas proporções estabelecidas pelo PMCMV, as regiões Norte e Nordeste do país são contempladas com uma proporção de moradias maior do que a participação relativa de sua população no PIB nacional, enquanto a região Sudeste é contemplada com proporção menor de moradias que sua participação no PIB. De modo que, ao projetar os dados para obter os impactos econômicos do PMCMV, o autor indica que em alguns estados, como o Maranhão e o Piauí, os investimentos anuais do PMCMV chegam a equivaler a 2,54% e 1,45%, respectivamente, do PIB regional, enquanto em São Paulo os recursos não chegam a 0,18%. De modo geral, Shimizu afirma que as grandes taxas de crescimento do PIB a curto prazo irão se concentrar nas regiões Norte e Nordeste do país, enquanto no Centro-Sul a repercussão sobre o PIB será menor. O que aponta, segundo o autor, para uma diminuição da desigualdade da distribuição do PIB regional no país. Também nesse aspecto, considerando o PFPB e o PMCMV no conjunto dos programas de inserção já indicados no cômputo geral deste trabalho, é possível dizer que eles são efetivamente positivos no que se refere ao acesso a renda e aos bens e serviços produzidos. Além disso, promovem o crescimento econômico geral e, de forma proporcionalmente mais acentuada, nas regiões de desenvolvimento débil. Há que se considerar ainda que estes programas têm sido implementados mediante um incremento orçamentário vultuoso.

Mas esses recursos públicos têm sido utilizados para subsidiar financeiramente o setor privado e promover um crescimento que se

⁸⁸ Embora seja importante destacar que, de acordo com o diagnóstico apresentado, o país possui um déficit habitacional de 7,903 milhões de moradias, dos quais 90% estão concentrados no estrato da população com renda entre 0 a 3 salários mínimos (BASTOS, 2012) sendo que o PMCMV prevê aproximadamente 20% dos recursos programados para esse público, o que representa 400 mil moradias das 2 milhões que estão previstas (SHIMIZU, 2010).

sustenta na manutenção estável de uma demanda produzida e mantida pelo Estado, o que contraria o prenúncio do fim do neoliberalismo. Tal afirmação só pode ser sustentada pelo argumento do intervencionismo estatal e do aumento dos gastos governamentais. Mas esse argumento se torna frágil quando se examina a natureza desses gastos. A dificuldade em compreender esta nova e complexa rearticulação da relação entre Estado e mercado está no seguinte: enquanto o acesso é desmercantilizado, a oferta é remercantilizada. Ao atender simultaneamente os interesses da população empobrecida e do mercado, o desenho dos programas de inserção materializa deste modo o slogan “Brasil: um país de todos”. Entretanto, a manutenção da política de subsídios e de sustentação de uma demanda estável tem por sua vez produzido um impulso para o investimento externo e a financeirização.

No caso do ensino superior, desde 2007 foi iniciado um processo de realização de fusões e abertura das instituições privadas no mercado financeiro, com grande participação de investimentos externos. De acordo com o autor Guimarães-Iosif e Santos (2012), o primeiro grupo de educação superior que abriu capital na bolsa de valores foi a Anhanguera Educacional. Posteriormente a Kroton Educacional e a Estácio Participações realizaram a mesma operação. Atualmente, as três instituições juntas detêm 24,2% do mercado de ensino superior privado brasileiro. Além disso, 1,7 milhões de estudantes (34% do total) frequentam hoje um dos *campi* dos 12 maiores grupos educacionais do país, o que demonstra a enorme concentração de capital nas instituições existentes. Um estudo mais detalhado sobre a relação do PROUNI com este processo parece ser ainda um desafio a ser trilhado.

No caso do PFPB, parece estar fortalecendo a indústria nacional de genéricos. De acordo com Pereira (2013), atualmente, das 15 maiores indústrias farmacêuticas, quatro são de capital nacional: a Aché, a EMS Sigma Farma, Medley e Eurofarma, sendo que, em um passado remoto, apenas uma ou duas empresas nacionais apareciam neste ranking. De acordo com dados do autor, a Medley estaria ocupando o 2º lugar no mercado farmacêutico nacional. Entretanto, em notícia veiculada pelo Valor Econômico em 2011, essa empresa já havia sido comprada pelo grupo francês Sanofi-Aventis em 2009, devido ao aquecimento de 30% do mercado de genéricos, passando a disputar com mais força o 1º lugar de vendas no ranking nacional. Isso indica que o argumento nacionalista que sustenta o gasto público do PFPB para promoção do setor farmacêutico no país apresenta fragilidades.

Já no caso do PMCMV a financeirização do setor imobiliário se constitui como uma marca da Política Habitacional capitaneada pelo governo. Esse fenômeno pode ser caracterizado como uma marca diferencial do PMCMV em relação aos demais programas de inserção social.

Isto porque no caso do PMCMV a propriedade da terra se torna um elemento crucial

para compreender os impactos que programa produz. Para Bastos (2012) é preciso compreender que a produção das mercadorias imobiliárias não depende exclusivamente do setor da construção civil, mas está atrelada fundamentalmente a outro substrato material: a terra. E o preço da terra é calculado pelo conjunto de rendimentos que aquela parcela específica pode gerar ao proprietário do seu título.

Deste modo, a mercadoria habitação ganha uma especificidade importantíssima, ela é fixada na terra. À medida que a ela se incorporam benfeitorias, ou que faltam terrenos no mercado imobiliário⁸⁹, o valor do imóvel sobe. E é deste modo que o ramo da habitação se conecta ao capital fictício que atua no mercado das terras. O capital fictício, ou capital portador de juros, passa a coordenar o mercado imobiliário adquirindo parcelas do solo urbano com fins especulativos, atuando como incorporadoras⁹⁰ ou, ainda, subsidiando empreendimentos imobiliários inteiros com base nos rendimentos futuros. Assim, é

⁸⁹ Por este motivo, Engels já havia afirmando que, no capitalismo, o déficit habitacional cumpre a função de manter elevadas as taxas de lucro. À medida que moradias e terras são apropriadas e mantidas sem uso, desocupadas de uma função social, muitas pessoas ficam sem ter onde morar. A falta de moradias representa, entretanto, a possibilidade de maior ganho com as unidades disponíveis no mercado, que se tornam mais caras (BASTOS, 2012).

⁹⁰ Como assinala Bastos (Ibidem, p. 44) “Incorporar é juntar, reunir duas coisas distintas. Por definição é uma operação de promoção da construção, aquela que torna juridicamente possível incorporar construção na terra com a finalidade específica de criar uma nova configuração espacial, que pode ser organizada por loteamento (composto por lotes) ou condomínio (composta por ‘unidades autônomas’ e ‘espaço comum’). Com a regulação do Estado a atividade de produção destas mercadorias para o fundo de consumo, são estabelecidas regras de parcelamento do solo urbano, bem como regras e padrões para as edificações. Parte da atividade da incorporação é adequar estas parcelas de terra aos padrões exigidos pelo Estado e aprovar projetos de infraestrutura e de benfeitorias capazes de criar espaços fracionados e individualizados”.

possível dizer que a implementação do PMCMV contribuiu para a intensificação do processo de financeirização do solo urbano no Brasil.

A empresa MRV, por exemplo, dispõe de um período médio de 2,5 anos desde a aquisição das terras até o lançamento imobiliário. Entre o segundo trimestre de 2009 e o segundo trimestre de 2010, o estoque de terras da MRV aumentou, passando de 8,4 para 11,3 bilhões de reais, um crescimento de 35%. Neste período, os lucros desta empresa triplicaram [...]. A financeirização da MRV começou em 2006, ano em que a empresa realizou uma operação *Private Equity* com o fundo Inglês de investimentos imobiliários *Autonomy*, que adquiriu aproximadamente 16% da empresa. No ano seguinte, a MRV realizou a primeira IPO e entrou definitivamente no processo de financeirização imobiliária. A partir deste momento, a ‘expansão geográfica’ foi marcante. [...] Em 2006, a MRV estava presente em 28 cidades do Brasil, aumentando para 63 cidades em 2008, até alcançar 85 cidades em 2010. Em 2010 já era considerada a maior produtora de unidades para o programa MCMV (BASTOS, 2012, p. 69).

Em 2011, mais de 50% das unidades produzidas pela Living foram contratadas pelos financiamentos promovidos pelo PMCMV. A Living corresponde a uma empresa subsidiária especializada na construção de habitação popular, que foi criada por meio da fusão entre Cyrela Brasil Realty, Agra, MAC, Plano&Plano, Goldsztein e RJZ Engenharia. A Cyrela Brasil Realty, por sua vez, pertence à PGD Realty, que se tornou em 2011 a maior promotora imobiliária em valor de mercado de toda a América e a maior participação do setor imobiliário na Bovespa. Outra empresa que tem se manifestado significativamente no mercado especializado no segmento popular é a Tecnis, que com sua abertura de capital na bolsa obteve o maior crescimento no período entre 2007 e 2010, sendo a maior parte de suas vendas efetuadas com financiamentos do PMCMV (BASTOS, 2012).

É importante compreender que no caso do PMCMV o que está em questão não é apenas o subsídio financeiro e a sustentação da demanda para o setor imobiliário. O desenho mercantil do programa

trouxe repercussões para a forma como as moradias passaram a ser projetadas, sua localização e seus impactos para o espaço urbano e, ainda, repercussões no custo da habitação para aqueles que não foram e não serão contemplados pelo programa.

As regras e o desenho do PMCMV retiraram dos estados e municípios o papel de planejamento e coordenação da política habitacional. A análise dos projetos a serem contemplados com financiamento habitacional passou a ser realizada pela Caixa Econômica Federal, mas a iniciativa de apresentação dos projetos ficou a cargo da própria iniciativa privada. Por esse motivo, mesmo frente aos indicativos de priorizar as obras que mantivessem um padrão de empreendimento bem localizado, com previsão de áreas constituídas com infraestrutura adequada, a utilização do critério de prioridade dependia da existência de projetos com esta característica.

Conforme as regras estabelecidas no PMCMV, o teto dos valores a serem atribuídos às unidades habitacionais foi estabelecido com base nas faixas de renda dos mutuários⁹¹, o que contribuiu para comprimir as margens de lucro do mercado habitacional. Deste modo, duas formas de maximização dos lucros foram acionadas, o ganho baseado no preço da terra, que é o lucro imobiliário, e o ganho baseado na produção, que é o lucro da construção. De acordo com Aragão et al:

O lucro imobiliário é maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: com a constituição de estoques de terras, com a transformação do solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de

⁹¹ Apesar, entretanto, de se constituir como um programa estatal de financiamento habitacional para a população de baixa renda, o PMCMV foi elaborado sobre uma base estável que assegurasse sua consecução. Diferentemente do que havia acontecido durante a crise de 2008 nos EUA, a solvabilidade da demanda nos investimentos foi garantida pelo governo brasileiro. Além disso, o PMCMV não apenas conta com um recheado orçamento para o setor, mas prevê ainda a criação do Fundo Garantidor da Habitação (BASTOS, 2012), que funciona como um seguro contra a inadimplência temporária das parcelas causadas por desemprego ou por rebaixamento da renda familiar por situações particulares.

antecipar mudanças na legislação do uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora do mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com a ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias. Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando concomitantemente maior padronização. Neste sentido, buscar a ampliação da escala dos empreendimentos, o que tem como consequência a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforça o processo de periferização, já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais (2011, p. 6)

Na ausência de políticas de controle de especulação e cumprimento da função social da terra, a tendência é que seu preço aumente proporcionalmente ao aumento da demanda. Assim, o modelo adotado pelo PMCMV, deixado às margens da iniciativa do mercado, tem contribuído para promover a periferização do acesso à moradia. Abaixo segue quadro produzido com a síntese dos dados apresentados por Aragão et al (2011, p. 7).

Quadro 5 – Distribuição regional dos empreendimentos PMCMV (renda 0-3 SM).

REGIÃO	TOTAL DE UNIDADES NO MUNICÍPIO PÓLO	TOTAL DE UNIDADES NA REGIÃO METROPOLITANA
NORTE	4337	6716
NORDESTE	14724	46736
CENTRO-OESTE	6567	11458
SUDESTE	12110	26187
SUL	45064	10337
TOTAL	45064	103337

Fonte: Ministério das Cidades. Posição 04/05/2010.

O quadro acima demonstra, conforme apontam os autores, como as regiões Nordeste e Sudeste apresentam processo de periferização mais intensa, sendo que no Nordeste as construções das unidades habitacionais representam três quartos em toda a região. Esse processo traz dois tipos de repercussão, tanto no que se refere à qualidade de vida imediatamente posta para a população que além de residir em áreas afastadas passa a contar com baixo nível de infraestrutura, como para o poder público, ente responsável pela ampliação dos investimentos no âmbito da mobilidade urbana, redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e equipamentos sociais de saúde, assistência social, educação e segurança pública.

Outro elemento importante no que se refere à dinâmica estabelecida pelas regras que conformam o PMCMV e seus impactos sobre a constituição da morfologia da habitação e das cidades se refere à constituição de conjuntos imensos, com padrões habitacionais limitados e homogêneos.

O padrão das edificações para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos exige uma “planta mínima” constituída por sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios que totalizam uma área útil de 32m² para casas e 37m² para apartamentos. Além disso, como as diretrizes do programa exigem a utilização de padrões arquitetônicos de baixo custo de manutenção, os edifícios verticalizados são construídos em 3 ou 4 pavimentos, que dispensam a utilização de elevadores e reduzem os gastos com energia.

Por fim, mesmo tendo estipulado que cada empreendimento possa construir apenas 500 unidades habitacionais ou condomínios segmentados em 250 habitações, os conjuntos habitacionais têm sido construídos em maior extensão, reproduzindo a monotonia da padronização estética e um vasto conjunto de residências que ficam apartadas do comércio e dos serviços públicos e privados. Isto porque a apresentação dos projetos à Caixa Econômica Federal se realiza de forma fragmentada e as normativas do PMCMV não oferecem prerrogativas para que os técnicos responsáveis reprovem os referidos projetos. O quadro abaixo representa uma síntese dos dados apresentados por Aragão et al (2011, p. 10)

Quadro 6 – Distribuição regional dos grupamentos de empreendimentos do PMCMV para a faixa de 0 a 3 salários mínimos.

REGIÃO METROPOLITANA SEGMENTADA POR ESTADOS	MÉDIA DE EMPREENDIMENTOS AGRUPADOS POR REGIÃO	MÉDIA DE UNIDADES POR EMPREENDIMENTOS AGRUPADOS POR REGIÃO
NORTE	2,17	555,17
NORDESTE	3,80	1421,08
CENTRO-OESTE	2,40	724,08
SUDESTE	3,48	894,10
SUL	3,25	878,63
TOTAL NO BRASIL	3,30	1027,31

Fonte: Ministério das Cidades, Posição de contratação do PMCMV: 04/05/2010.

A partir do Quadro 6 é possível perceber que a região Nordeste é onde os conjuntos habitacionais são construídos em maior extensão. O caso mais emblemático segundo Aragão et al (2011) é do Residencial Nova Terra, situado na região metropolitana de São Luiz, construído em 10 etapas e totalizando 4.015 unidades habitacionais em espaço territorial contínuo.

Além de tudo isso, o PMCMV tornou mais caros os terrenos e os custos da habitação para aqueles que estão fora do programa. No final de 2010, dois anos após a crise da bolsa nos EUA, a BM&Bovespa se tornou a segunda maior bolsa de valores do mundo, perdendo apenas para a bolsa de valores de Hong Kong. Acompanhando este movimento, as cidades de São Paulo e de Hong Kong apresentavam os preços mais expressivos no ramo imobiliário. Os imóveis no Brasil entre 2008 e 2010 subiram, de acordo com dados da Embrasp (BASTOS, 2012), de 40% a 60%, respectivamente. Esta realidade tende a contribuir para que as ocupações irregulares continuem a ser a única opção para aqueles que, mesmo não tendo condições de adquirir um imóvel em condições apropriadas de habitabilidade, também não puderam ser contemplados pelo PMCMV.

É importante reconhecer que A Lei 11.977/2009, que criou o PMCMV, atendeu algumas reivindicações do movimento por moradia e criou um conjunto de dispositivos legais que possibilitam a regularização fundiária de imóveis construídos à margem da legislação urbana, geralmente de habitações localizadas em territórios sem infraestrutura urbana e sem acesso a equipamentos de consumo coletivo adequados.

A regularização fundiária representa a efetivação de um direito e a segurança jurídica das pessoas que ocupam as terras para onde foram segregadas. Esta segurança jurídica permite a permanência das pessoas no local onde constroem suas vidas e seus vínculos comunitários. Por sua vez, mediante uma Política Habitacional que dirige seus recursos sob os ventos do livre mercado, caberia indagar se serão destinados recursos para o provimento das condições de infraestrutura urbana desses locais.

Aragão et al (2011) argumentam que uma política habitacional que gera crescimento econômico e empregos não é necessariamente uma boa política habitacional, que responde as demandas da população e ao direito à cidade.

Ao olhar o contexto dos programas de inserção, seria possível chegar a uma conclusão bem próxima: a alavancagem do eixo social como forma de promover a economia pode não corresponder necessariamente a um bom programa social. Ou ainda, ao tentar combinar equidade com eficiência de mercado, evitando o confronto e as reformas estruturais de que o país precisa, o governo pode até estar enfrentando desigualdades de renda, do acesso a bens e serviços e desigualdades macrorregionais, mas não o faz senão produzindo e reproduzindo a marca do desenvolvimento desigual e combinado que constitui a histórica formação social brasileira.

Como foi demonstrado, alguns programas de inserção têm promovido acesso a bens e serviços aos segmentos populacionais mais negligenciados, mediante o gasto público com serviços privados. Esses programas têm, portanto, promovido um novo senso de justiça, em que o acesso é desmercantilizado, mas a oferta é remercantilizada. Neste contexto, a expressão “de todos” representa a prioridade aos grupos populacionais e regiões que foram historicamente relegados do acesso às riquezas socialmente produzidas, mas representa também um pacto silencioso entre os que são beneficiários deste projeto: a população

trabalhadora e pobre de um lado, e o capital produtivo e financeiro, depositários do fundo público brasileiro, do outro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar os fundamentos históricos, teóricos e políticos do processo de disseminação dos programas federais de inserção social, a partir da era Lula (2003-2013) e sua capacidade de produzir consensos em torno do projeto de desenvolvimento em vigor. No capítulo foram apresentados elementos do cenário histórico, econômico, político e ideológico em que surgiu a proposta neodesenvolvimentista.

Nesta parte, o leitor pode acompanhar como a importação do modelo de interpretação da formação histórico-social brasileira contribuiu para que o PCB depositasse falsas esperanças na realização das reformas democráticas no país. Entretanto, a aliança que o PCB realizou com a burguesia para efetivar suas expectativas consolidou um pacto social que não reverteu as históricas desigualdades existentes no Brasil. Ao contrário, o projeto de modernização foi realizado mediante a recomposição contínua do desenvolvimento desigual e combinado, mantendo-se as estruturas arcaicas de produção no campo e na cidade e a dependência e subordinação do país na inserção internacional do trabalho.

Este modo de desenvolvimento, por sua vez, foi constantemente alimentado pelos processos de superexploração do trabalho, que só puderam ser sustentados mediante o recurso contínuo às ditaduras, à centralização do poder e à arbitrariedade.

Na continuidade, foram recuperadas as condições em que surge o PT. Em meio às lutas dos trabalhadores por melhores condições de salário e de vida é que diversas forças políticas decidiram criar este sujeito coletivo. O PT criticou desde o início o nacional-desenvolvimentismo e a aliança com a burguesia e elegeu para si o princípio da independência de classe como parte constitutiva de sua identidade e forma de atuação. Mas, à medida que as forças hegemônicas internas passaram a rever suas bases programáticas, o conjunto do partido foi submetido a novas leituras da realidade e a novas formas de elaborar seu projeto de sociedade. Essas transformações ideopolíticas no PT começaram a se tornar mais intensas no final da década de 1980 e amadureceram durante toda a década de 1990. As crises do capital que assolavam a social-democracia e o Estado de Bem-estar Social europeus; a crise do socialismo real; a instauração do processo de reestruturação produtiva; a fragilização dos Estados

nacionais frente à globalização; a ofensiva neoliberal e o surgimento da chamada “crise de paradigmas” e das teorias pós-modernas conformaram o conjunto das crises do período, que contribuíram para abater as convicções e as subjetividades das forças sociais hegemônicas do PT. Além disso, a opção pela prioridade eleitoral passou a definir os rumos e as opções do partido.

Com o tempo, o princípio da independência de classe foi abandonado e, com ele, a própria compreensão da sociedade como sociedade de classes foi se tornando um elemento de menor importância. As transformações das bases programáticas se constituíram como transformismo interno e suas perspectivas de classe foram sendo substituídas por um novo projeto desenvolvimentista. Os elementos ativos que compunham o partido foram sendo paulatinamente absorvidos pelo campo ideológico inimigo. Após diversas tentativas para chegar ao poder, o PT começou a flexibilizar seu programa de governo e suas alianças partidárias.

Ao chegar ao governo federal, os representantes do PT rechaçaram a herança que haviam recebido: um país extremamente desigual, fruto do modelo concentrador do período desenvolvimentista, e fraco do ponto de vista interventor, resultante da política neoliberal anterior. A herança ainda era configurada pela financeirização da economia, endividamento externo, estagnação do crescimento econômico, desemprego e exclusão social.

O transformismo interno do PT ganhou exterioridade com a chegada do partido ao governo federal. Ao redefinir suas bases programáticas, elegeu para si um novo projeto a ser defendido, o que chamou de neodesenvolvimentismo. Tal projeto teria como horizonte a manutenção da estabilidade monetária, a retomada do crescimento econômico e o desenvolvimento social. Um projeto híbrido que manifesta preocupações neoliberais voltadas à política macroeconômica por um lado e, por outro, à indução do desenvolvimento econômico pelo Estado.

Ao assumir o governo, os presidentes eleitos se comprometeram, durante esses 10 anos, a garantir todos os contratos firmados e a conduzir as políticas macroeconômicas de forma conservadora, primando pelos interesses do capital. Também não realizaram nenhuma reforma social importante. Ao contrário, mantiveram o curso da contrarreforma do Estado, dando prosseguimento às contrarreformas universitária e previdenciária, à utilização das ONGs e OSCIPs, ao

estabelecimento das parcerias público-privadas e ao emprego constante da lógica gerencial e de resultados. Mantiveram ainda uma política focalizada no atendimento às necessidades mínimas da população. O grande enigma, entretanto, é que mesmo sob a diretriz focalista o eixo social não deixou de ser a marca do governo.

O capítulo 2 teve por objetivo examinar exatamente o lugar do social nos governos Lula e Dilma no período correspondente a 2003-2013. Nessa parte, foi possível verificar a hipótese que norteava este trabalho, qual seja: de que o eixo social era responsável por promover a materialidade ideológica do projeto em vigor, reeditando sob novas formas a conciliação de interesses entre capital e trabalho.

Após eleito, e tendo renegado tanto o horizonte revolucionário da transformação socialista quanto o horizonte das reformas estruturais, o PT viu-se em uma encruzilhada: a de enfrentar as históricas desigualdades sociais que abateram e continuam abatendo o país, sem alterar os padrões de produção e reprodução da vida social.

Tal situação somente poderia ter sido contornada mediante o abandono da compreensão das desigualdades como expressão da questão social. Ou ainda, como dissociação entre desigualdade e exploração-opressão. Desigualdade como condição assimétrica dos trabalhadores, que tentam constantemente impor limites às múltiplas formas desenvolvidas pelo capital para se apropriar cada vez mais do tempo de trabalho não pago.

Ao promover o divórcio entre a desigualdade e as relações de produção, o governo conseguiu atrelar a concepção de desigualdade à ausência ou insuficiência de renda e de acesso a determinados bens e serviços. A partir desta compreensão, a pobreza foi eleita pelos atuais governantes como a nova forma de aferir as desigualdades. Mas a concepção de pobreza envolveu ainda o reconhecimento de suas múltiplas dimensões, que configuram as situações de vulnerabilidade e risco social a que indivíduos, grupos e regiões estão sujeitos. As principais medidas deveriam, sob esta perspectiva, estar voltadas prioritariamente para combater as desigualdades de renda e de acesso, vinculando e articulando as ações governamentais a pessoas, segmentos populacionais e regiões que sofrem desvantagens comparativas na apropriação da riqueza. Essas ações prioritárias aos que sofrem um “déficit” de integração correspondem aos programas de inserção.

Nestes termos, a priorização daqueles que não conseguem usufruir dos benefícios do desenvolvimento corresponde à adoção do

princípio da equidade como elemento central do projeto em vigor. E é substancialmente difícil negar que aqueles que foram historicamente negligenciados devam ser reconhecidos publicamente como merecedores da intervenção estatal. Pessoas sem renda e regiões economicamente estagnadas já deveriam, há muito tempo, ter sido incorporadas ao processo de desenvolvimento. Não há como negar ainda a importância de as pessoas terem acesso à luz elétrica, água encanada, moradia, medicamentos, educação, como propõem, por exemplo, os inúmeros programas de inserção social criados com estas finalidades, como o Luz para Todos, Água para Todos, Programa Minha Casa Minha Vida, Programa Farmácia Popular, PROJOVEM, PROUNI, etc. Todas essas ações são imprescindíveis e compõem o rol dos programas de inserção social aqui estudados.

Também é importante reconhecer que a simples existência de programas focalizados não se constitui em um problema em si. Programas focalizados podem servir para complementar ações de caráter universal, tornando acessíveis os direitos para segmentos que, por algum motivo, passam por dificuldades de acesso pelos meios comuns de atendimento.

Entretanto, a perspectiva da equidade ora adotada é de outra natureza. A equidade neste caso não está vinculada a uma concepção de justiça distributiva. A perspectiva da equidade empregada por Sen e utilizada concretamente no arranjo das intervenções estatais estudadas está atrelada ao reordenamento do ideário neoliberal. O ideário neoliberal se encontra fragilizado há mais de uma década, nacional e internacionalmente, e vem sendo recomposto pelos organismos internacionais como o Banco Mundial e a Cepal.

O princípio da equidade não está, portanto, relacionado ao da universalidade e integralidade no atendimento às necessidades sociais. Ao contrário, a ideia de que os mais desfavorecidos devam ter atenção diferenciada é introduzida sob o pressuposto de que as tentativas universais falharam na conformação de uma sociedade mais justa. Ou então, é associada à ideia de que não há recursos suficientes para que sejam assegurados direitos sociais iguais para todos. Assim, o conceito “de todos” é uma contraposição a uma sociedade que esteve a serviço “de alguns”. Contraposições que se estabelecem entre ricos e pobres, a “elite” e o popular.

Ao abandonar as reivindicações por melhores condições de vida para os trabalhadores, o governo passou a atuar para melhorar as

condições de vida dos que sofrem com a pobreza. Foi deste modo que, ao substituir a referência do trabalho como eixo fundamental capaz de explicar as relações sociais, o governo conseguiu separar desigualdade de exploração. Com esse movimento teórico e político, todas as ações desencadeadas para atender os pobres puderam ser apresentadas, epidermicamente, como ações favoráveis aos trabalhadores.

Mas o que se pode constatar é que nem toda forma de enfrentamento à pobreza é necessariamente uma forma de enfrentamento às desigualdades, ao menos se esta concepção estiver indexada à luta de classes. Para compreender o eixo social é necessário, portanto, compreender o atual modo e estágio de produção.

Não basta afirmar que este seja um período pós-neoliberal. O neoliberalismo não surgiu apenas como uma diretriz privatizante e como negação da intervenção estatal. A finalidade do projeto neoliberal estava atrelada à manutenção da maior liberdade possível do fluxo de capital. Se é possível dizer que o atual projeto deixou de ser neoliberal porque o Estado se tornou interventor, não parece possível dizer, por sua vez, que essa forma intervenção imponha qualquer limite aos fluxos de capital. O caráter intervencionista do Estado é, pois, substancialmente diferente do intervencionismo nacional-desenvolvimentista.

O neodesenvolvimentismo não se caracteriza mais como um projeto de modernização e hegemonia do setor industrial. Nos tempos de globalização, o capital financeiro tem se mostrado imprescindível para a manutenção do sistema. E sob a hegemonia do capital financeiro, este projeto não é senão a total ausência de um projeto. No neodesenvolvimentismo o capital industrial não reina, a produção tecnológica tem sido pífia e a afirmação de que a vulnerabilidade externa diminui só pode ser realizada mediante uma avaliação superficial, aferida com base em indicadores conjunturais como o da balança de pagamentos.

No campo social, as diferenças entre o período nacional-desenvolvimentista e o neodesenvolvimentista também são enormes. Enquanto o primeiro apresentava forte estatização de setores econômicos e sociais o segundo se descreve pela liberalização de ambos; no primeiro, a regulamentação do trabalho era elemento fundamental do processo, no segundo, o termo se inverte com desregulamentação do trabalho; no primeiro, a política social se vinculava fortemente ao trabalho, no segundo, a política previdenciária passa a conviver com uma grande ampliação da assistência social; no

primeiro, estavam sendo desenhadas políticas de integração, no segundo, prevalecem os programas de inserção na agenda do governo.

A coordenação da vida social se tornou fundamental para a manutenção das taxas de acumulação do capital e a distribuição, um elemento de grande importância para o sistema. Em meio à crise de superacumulação do capital, tornou-se necessário ampliar os canais para transformação do excedente em mercadorias (privatizações) e promover novos meios de extrair altas taxas de mais-valia (reestruturação produtiva). Mas, para além disso, também se tornou necessário gerar demanda estável, capaz de absorver os bens e serviços produzidos, gerando mais postos de trabalho, redistribuindo renda e promovendo o acesso aos bens e serviços privados por intermédio do orçamento público.

O eixo social dos governos Lula e Dilma foi vinculado ao poder de consumo da população e a uma proposta redistributiva. De uma forma geral, o governo obteve sucesso ao produzir uma sensação de melhoria nas condições de bem-estar social da população, especialmente a mais empobrecida. Um conjunto de elementos obtidos mediante a condução das políticas públicas passou a configurar essa sensação, dentre eles: o controle inflacionário (fator de depreciação do poder de consumo); a expansão do mercado de consumo de massas mediante as políticas do trabalho, previdenciárias e da assistência social; a expansão do crédito popular e a elaboração e implementação de programas que possibilitam o acesso seletivo da população mais empobrecida a renda e a determinados bens e serviços (programas de inserção social).

No campo das políticas do trabalho, previdenciárias e de inclusão produtiva, entretanto, figuraram como elementos centrais as ações voltadas para formalização do trabalhador por conta própria, do micro e pequeno empreendedor, do trabalhador doméstico e o estímulo à agricultura familiar. Sendo que os programas de inserção social, alicerçados na teoria do capital humano, se configuram como meio importante para a produção e reprodução social deste segmento populacional.

Os programas de inserção social oferecem meios para que a população possa se inserir no mundo do trabalho, mesmo que por conta própria, fornecendo insumos básicos como acesso a luz, a água, a sementes e a qualificação profissional, etc. Ao mesmo tempo, tornam mais brandos os custos da sua reprodução social, seja por intermédio dos mecanismos de transferência de renda; do acesso a bens e serviços

pelos quais essa população não precisa mais pagar; ou ainda por contribuir para que esta força de trabalho se situe do lado de fora das empresas capitalistas, constituindo a força de trabalho desassalariada.

Para os trabalhadores, o governo está atendendo aqueles que sofrem um “déficit” de integração. Mediante o déficit de acesso ao ensino superior cria o PROUNI; tendo em vista a falta de acesso a medicamentos cria o PFPB; frente ao déficit habitacional cria o PMCMV, etc. Todos esses déficits são invariavelmente fundamentados na falta de acesso que abate aqueles que aferem as menores rendas no país, em geral a população com até 3 salários mínimos *per capita*. É curioso notar, entretanto, que parte dos programas de inserção social, criados em nome da democratização do acesso aos bens e serviços produzidos, coincidem com períodos de crise em cada um desses ramos produtivos ou com uma crise mais geral de acumulação. A crise das vagas ociosas deu origem ao PROUNI, a crise do complexo industrial da saúde deu forma ao PFPB e a crise internacional de 2008 coincidiu com a criação do PMCMV.

É importante considerar ainda que, apesar da enorme propaganda em torno destes programas como formas de democratização da sociedade brasileira, grande parte deles foi constituído mediante Medidas Provisórias ou manobras políticas que evitaram o debate público. O que se percebe é que o princípio da democracia, reivindicado pelo PT como eixo basal desde seu surgimento, passou a ser ressignificado. A ideia de democracia fundada no poder popular foi cedendo lugar à ideia de democracia formal. No campo da democracia formal, todos os mecanismos instituídos oficialmente pelo Estado passaram a ser considerados válidos e todos os espaços criados em nome da participação passaram a ser contabilizados, mesmo que não exista participação concreta dos sujeitos envolvidos.

No âmbito dos programas de inserção social, os espaços de controle social são praticamente nulos e, quando existentes, sua função se tornou distorcida. O controle social foi reduzido à fiscalização das formas de focalização. Portanto, a participação como intervenção sobre uma decisão que afeta o interesse geral e coletivo não tem lugar nesta forma fragmentada de gerir o social. Além disso, é importante notar que os programas de inserção estão centralizados no ente federal e sua enorme difusão representa uma forma de reversão do processo de descentralização político-administrativa, conquistada na Constituição Federal de 1988. Ao mesmo tempo em que o eixo social passa a ser

assumido como uma parte constitutiva e significativa do atual projeto, ele se manifesta sob as velhas formas autoritárias com que foi forjado no período nacional-desenvolvimentista: uma intervenção social destinada **para** a população trabalhadora, mas que não é construída **com** ela.

Outra característica importante é que, apesar de atenderem as demandas sociais de forma recortada e fragmentada, os programas de inserção social estão sendo fortemente articulados entre si e têm sido implementados com maior incidência nas regiões menos desenvolvidas. O fluxo desses programas para estas regiões, por sua vez, promove a melhoria do desempenho econômico e a geração de novos empregos, criando artificialmente um circuito redistributivo ascendente. Tal circuito, entretanto, está fundado sobre formas de superexploração do trabalho e desvio dos recursos públicos à iniciativa privada. Além disso, os programas de inserção social podem ser considerados excelentes sob a perspectiva do crescimento econômico conjuntural, mas têm demonstrado seu enorme potencial em desfigurar a função social de algumas das políticas públicas em que se inserem, das quais a política educacional e habitacional são exemplos singulares.

A política educacional sofre uma verdadeira crise existencial, da qual a proliferação dos programas de inserção social é a sua prova cabal. A relação entre educação e trabalho e educação e mobilidade social encontra-se fragilizada. E os programas de inserção social não têm senão reproduzido respostas imediatas e voltadas ao recorte de cada nível de ensino, reforçando as distorções do sistema educacional como um todo, o que intensifica a dualidade entre a educação básica e o ensino superior público. O acesso e a permanência nos bancos escolares dependem da qualidade do ensino, das formas de passagem entre um nível de ensino a outro e da relação de cada nível de ensino com o mundo do trabalho. Ignorar essas relações intrínsecas é ignorar o sentido social da educação.

Já a política habitacional se relaciona com o problema da concentração fundiária e do poder do capital financeiro. Tornar a política habitacional em uma política anticíclica pode contribuir para gerar empregos e crescimento econômico, mas não contribui necessariamente para prover moradia digna e o direito à cidade. No caso do PMCMV, seus efeitos colaterais foram amplamente demonstrados e mantém os padrões de um desenvolvimento concentrador e excludente.

Com este subterfúgio, toda a questão da democracia fica relegada à questão do acesso aos bens e serviços produzidos, sem qualquer

menção à qualidade do que é ofertado à população. Ao remeter o debate da desigualdade para o campo da circulação, toda ela se transforma em desigualdade de renda ou de acesso e toda a sorte dos trabalhadores se descola do mundo produtivo, tornando-se aparentemente uma simples questão de cidadania. Uma cidadania aliás bastante restrita do ponto de vista conceitual, pois os próprios programas de inserção social têm constrangido políticas de caráter universal à sujeição de processos focalizadores, como acontece com o Programa Brasil Carinhoso, que estimula destinação das vagas em CMEIs para crianças do Programa Bolsa Família.

Mas mesmo considerando-se os limites apontados, a luta social tornou-se mais difícil em meio à implementação desses programas. A imediatividade e a prioridade aos mais pobres, vulneráveis e em risco têm sido utilizadas como instrumento e como critério de justiça que fundamenta o atual projeto. A ideia difundida é simples. Por exemplo, se não é possível disponibilizar vagas na educação infantil para todos, será mais “correto” distribuí-las para aqueles que não podem nem pagar e nem prescindir delas.

Mas é preciso lembrar que a luta por vagas em creches é uma luta histórica do movimento de mulheres no Brasil. É uma disputa coletiva de longa data e que ofereceu poucos resultados efetivos. A afirmação de que as universalidades falharam é uma afirmação contra as próprias lutas sociais. É a entonação constante de sua incapacidade, como um enunciado irresponsável e utópico, que não irá se realizar.

Já os programas de inserção social aparecem como usufruto quase imediato de acesso aos bens e serviços ofertados, sejam eles públicos ou privados (embora sejam todos eles financiados com recursos públicos). Portanto, é importante considerar que os programas de inserção social não promovem apenas a dilaceração das fronteiras entre o público e o privado, não apenas substituem o universal pelo focal, mas também instituem um novo tempo para a realização das necessidades sociais, transfiguradas agora em tempo de realização individual.

A tabela abaixo ilustra, deste modo, a tentativa de sintetizar os fundamentos históricos, teóricos, políticos e econômicos que diferenciam as Políticas de Integração dos atuais Programas de Inserção Social⁹²:

⁹² Foi importante inserir esta tabela nas Considerações Finais do presente trabalho, pois ela fornece um apanhado geral dos argumentos que constroem

Tabela 3 – Comparativo dos fundamentos entre políticas de integração e programas de inserção social.

FUNDAMENTOS	
POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO	PROGRAMAS DE INSERÇÃO SOCIAL
Estado Nacional Soberano	Globalização
Hegemonia do capital industrial	Hegemonia do capital financeiro
Regulamentação das relações de trabalho	Remercantilização das relações de trabalho
Limitação do poder do capital sobre a vida social	Arbitrariedade do mercado sobre a vida social
Salário	Renda
Origem em necessidades básicas coletivas	Origem em necessidades básicas de pessoas ou grupos específicos
Convergência de interesses	Difusão de interesses
Alicerçado na ideia de igualdade	Alicerçado na ideia de equidade
Universal	Focal
Sem discriminação	Discriminação positiva
Regras iguais/caráter genérico	Crítérios de diferenciação
Para todos sem restrição	Para aqueles que necessitarem
Projeto de combate à desigualdade	Parte da desigualdade como pressuposto factual
Desigualdade entendida sob o pressuposto do antagonismo de classes	Desigualdade compreendida como desigualdade de renda, de acesso a bens e serviços
Construção para o futuro	Realização no presente
Coletividade	Indivíduos
“Utópico”	“Realista”
Descentralização	Centralização
Maior número de espaços de participação formal	Menor espaço de participação formal ou inexistente

Fonte: Elaboração própria (2013).

suas conclusões.

É deste modo, considerando todas as características dos programas de inserção social, que a hipótese central deste trabalho se confirma. A implementação dos programas de inserção social se configura como materialização ideológica do atual projeto neodesenvolvimentista, ou seja, como base concreta em que os interesses de classe passam a ser conciliados. Por um lado a incorporação de pequenas parcelas da população a um delimitado acesso a bens e serviços que esses programas possibilitam se torna na estratégia transformista de assimilação de representantes dos trabalhadores ao modelo neoliberal. Por outro lado, os programas de inserção social cumpriram também a função de manter as taxas de acumulação do capital, permitindo uma aliança, ou ao menos uma tolerância, entre as elites do país e o governo.

Mas os últimos acontecimentos no país tornam necessárias algumas notas finais sobre tal afirmação. Durante o processo de pesquisa, a partir do mês de junho de 2013, manifestações em todo o Brasil abalaram as convicções das condições de manutenção do atual projeto. Milhares de pessoas saíram às ruas. Os protestos foram de início um ato de solidariedade ao movimento que buscava barrar o aumento da passagem de ônibus na cidade de São Paulo, e que havia sofrido ataques policiais. Mas logo as manifestações tomaram outras proporções. Pessoas reivindicavam mais investimentos na educação e na saúde, menos corrupção, e diversas bandeiras se espalharam pelo movimento. As reivindicações se dirigiam a diversos entes federados, municípios, estados e União. Eram, portanto, reivindicações difusas para entes difusos.

Durante duas semanas seguidas, todos os dias, o noticiário veiculava imagens das grandes cidades do país sendo tomadas por multidões que se agregavam no período de final de tarde e seguiam nas ruas pela noite adentro. As manifestações abriram caminho para os sindicatos e outros movimentos, que permanecem demonstrando suas insatisfações até agora, apesar de terem perdido a intensidade e a frequência característica da fase inicial.

Mas é preciso olhar para as diferenças das formas de luta do período nacional-desenvolvimentista e o neodesenvolvimentista. No primeiro havia a constituição de uma massa de trabalhadores formais que se vinculavam em grande parte ao apogeu do período industrial. Esta situação colocava os trabalhadores no frente com os donos dos

meios de produção. Os processos de mobilização do período, mesmo que demarcassem uma insurreição quanto ao modelo ditatorial, carregavam um horizonte democrático fortemente demarcado pelo caráter de classe. O movimento sindical era o motor que fazia as demais reivindicações de classe, vinculadas à moradia, à carestia, ao acesso à educação, à saúde, entre outras lutas, emergirem no cenário nacional.

No período neodesenvolvimentista, as políticas anticíclicas não podem mais se dirigir apenas ao processo produtivo, e este é um grande motivo para que o projeto atual não tenha um caráter estritamente economicista. Quase metade daqueles que vivem do trabalho não está mais vinculada aos meios formais de produção. As empresas capitalistas não asseguram mais seu meio de reprodução. Os novos empreendedores da cidade e do campo, embora sejam fundamentais ao encadeamento produtivo, não vivenciam processos diretos de confronto com o grande capital produtivo e menos ainda com o financeiro. E aqueles que ocupam os empregos formais estão fragilizados pela heterogeneidade dos vínculos de trabalho que compõem o mesmo espaço ocupacional.

A luta sindical tornou-se invariavelmente difícil e são as pautas mais fragmentárias, relacionadas às condições de vida da população trabalhadora, que puderam se tornar motivo de das manifestações. O confronto passou a ser direcionado ao Estado, o grande intermediador do capital nos nossos tempos. Além disso, as manifestações eram e tem se mantido caracteristicamente urbanas, com poucas ou quase nulas manifestações no campo. As grandes mobilizações do período de abertura democrática do final da década de 1970 e as grandes mobilizações que aconteceram em junho de 2013 espelham as diferenças de cada um desses períodos desenvolvimentistas.

Mas a falta de direção do movimento de junho de 2013 pode representar um grande problema, pois o atual projeto aprendeu a se apropriar das injustiças latentes em favor do capital. A incorporação das pautas na agenda pública não é o único elemento a ser considerado. O desenho das políticas públicas e dos programas sociais informa tanto o seu conteúdo quanto o impacto sobre a forma de um desenvolvimento que continua a ser desigual e combinado, sob traços cada vez mais intensos. Alterar o sentido e os resultados produzidos por essas políticas é algo necessário.

Por exemplo, depois das manifestações de junho, o governo federal criou o Programa Mais Médicos, que certamente terá impactos positivos sobre a realidade do atendimento de saúde nos municípios do

interior do país, onde há falta destes profissionais. Além disso, o governo federal proporciona condições com este programa para melhorar novamente sua popularidade. Entretanto, a contratação dos médicos atenderá somente a demanda por atenção básica, urgência e emergência. Continuarão descobertos os atendimentos que requerem maior especialidade. Além disso, os médicos não serão servidores públicos e sequer serão contratados. Seu vínculo será por intermédio de uma bolsa. A bolsa como forma de remuneração não foi tema deste trabalho, mas já está presente há algum tempo nos programas da Assistência Social e da Educação, por exemplo. E agora começa a ganhar fôlego com a contratação de profissionais nacionais e estrangeiros de grande força corporativa, como os médicos.

Por fim, parece necessário tratar de uma última e importante questão, a relação entre o tema escolhido e o exercício profissional no Serviço Social. Em 2009, Lemos problematizou a relação contemporânea entre o Serviço Social e a Assistência Social. De acordo com a autora, após o movimento de reconceitualização, o Serviço Social havia superado o mimetismo entre Assistência Social e Serviço Social, presente na origem da profissão. Ou seja, hegemonicamente, a ideia de que o assistente social é um profissional da assistência social havia sido superada.

Entretanto, como ressaltou Lemos, foram também os assistentes sociais que lutaram como uma categoria engajada para que a Política de Assistência Social fosse reconhecida como direito público e dever estatal. Com a instituição do SUAS, a incorporação de um grande contingente de assistentes sociais a esta política e a ocupação destes profissionais em cargos de gestão, o tema da Assistência Social passou a ocupar um grande espaço na agenda do Serviço Social. Um espaço tão grande que chega a causar uma nova fetichização desta política e um novo mimetismo entre a profissão e Assistência Social.

O que interessa notar é que os conceitos que norteiam a Política de Assistência Social, como pobreza, vulnerabilidade e risco social, têm impregnado diversas políticas públicas na atualidade, como demonstrado pela ampliação dos programas de inserção nas mais diversas áreas de atuação estatal. Também é parte constituinte do debate da categoria o problema da qualidade da formação profissional do Serviço Social, causado pelo avanço da expansão das Instituições de Ensino Superior privadas no país.

Ao adentrar nos espaços ocupacionais sem uma formação densa, deparando-se com os conceitos de pobreza, vulnerabilidade e risco social e sendo chamado a promover os processos seletivos que identificam os futuros usuários de benefícios, bens e serviços, o assistente social pode reproduzir a ideia de que é um profissional da Assistência Social, mesmo inserido em políticas públicas de outra natureza. Isso configura um movimento que pode ser caracterizado como a assistencialização do Serviço Social.

O combate ao mimetismo entre a Assistência Social e o Serviço Social é uma tarefa urgente e extremamente necessária. A expectativa que impregna este estudo é de que a compreensão da natureza dos programas de inserção social e do lugar que o eixo social ocupa no projeto neodesenvolvimentista possa contribuir para este processo de desfetichização.

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek. **O Make up do trabalho**: uma empresa e um milhão de revendedoras de cosméticos. 2011. 307 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

ALMEIDA, W. M. O Prouni e a “democratização do ensino superior”: explorações empíricas e conceituais. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33., 2010, Caxambu. **Anais Educação no Brasil**: o balanço de uma década, GT11. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/33encontro/internas/ver/trabalhos-gt11>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

AMARAL, A., MOTA, A.E., PERUZZO, J. **O novo-desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2012.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. 7. ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez; Campinas, São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2000. 200 p.

ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Souza; CARDOSO, Adauto Lucio. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexões sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., maio 2011, Rio de Janeiro. p. 1-20. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3082>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

ARAUJO, Aline Souza. Assistência estudantil: fundamentações e trajetórias. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 13., 2012, Juiz de Fora. **Anais Serviço Social, acumulação capitalista e lutas sociais**: o desenvolvimento em questão. [s. p.]

ARAUJO, Tânia Bacelar de. Desenvolvimento regional brasileiro e

políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 157-171.

ÁVILA, Rodrigo Vieira de. **Dívida interna: a nova face do endividamento externo**. In: SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE DEUDA PUBLICA, AUDITORIA POPULAR Y DA AHORRO E INVERSION PARA LOS PUEBLOS DA AMERICA LATINA, 1., set. 2006, Caracas, Venezuela. 10 p.

AYRES, José Ricardo; BUCHALLA, Cassia Maria; PAIVA, Vera (Org.). **Vulnerabilidades e direitos humanos: prevenção e promoção da saúde**. Livro I: da doença a cidadania. Curitiba: Juruá, 2012. 319 p.

AZZONI, Carlos R. et al. **O agronegócio familiar no Brasil e nos seus estados: a contribuição da agricultura familiar para a riqueza nacional**. Brasília, [2005?]. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/assistenciatecnica/2906371>>. Acesso em: 16 set. 2013.

BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria; NOGUEIRA, Carolina de Oliveira; MACHADO, Cristiane Vieira. Políticas de saúde nos anos 2000: a agenda federal de prioridades. In: **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, [s. p], mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2011000300012>. Acesso em: 3 ago. 2013.

BARBOSA, Nelson. Dez anos de política econômica. In: SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 69-102.

BARROS, Ricardo Paes. A efetividade do salário mínimo em comparação com à do Programa Bolsa Família como instrumento de redução da pobreza e da desigualdade. In: BARROS, Ricardo Paes; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. 2. v. p. 507-549.

BASTOS, Rodrigo Dantas. **Economia política do imobiliário: o**

Programa Minha Casa Minha Vida e o preço da terra urbana no Brasil. 2012, 106 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia da Unicamp, Campinas, 2012.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. 383 p.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003. 304 p.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BRASIL. Anatel. **Anatel estabelece diretrizes para divulgação do telefone social**. Brasília, [2013?]. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=25547>>. Acesso em: 27 out. 2013.

_____. ANEEL. Estabelece as condições para a revisão das metas rurais dos Planos de Universalização de Energia Elétrica, visando à prorrogação dos prazos de execução do Programa Luz Para Todos, biênio 2009-2010, mediante o disposto nos Termos de Compromisso firmados entre as concessionárias e permissionárias de distribuição e o Ministério de Minas e Energia – MME. Resolução Normativa n. 175, de 28 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.arsal.al.gov.br/servicos/sobre-energia-1/legislacao-do-setor-eletrico-aneel/RESOLUCAO%20NORMATIVA%20No%20175.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

_____. **Brasil sem miséria**. Cartilha A. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cve.saude.sp.gov.br/htm/hans/pdf/Caderno_Brasil_Sem_Miseria.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2013.

_____. **Brasil sem miséria**: inclusão produtiva rural/B. Disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/inclusao-produtiva/inclusao-produtiva-rural>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

_____. **Brasil sem miséria**: inclusão produtiva urbana/C. Disponível

em: <<http://www.brasilsemisericia.gov.br/inclusao-productiva/inclusao-productiva-urbana>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

_____. Decreto n. 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória n. 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Decreto n. 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Decreto n. 7.494, de 2 de julho de 2011. Altera o Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7494.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Decreto n. 7.520, de 8 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – “Luz Para Todos”, para o período de 2011 a 2014, e dá outras providências. Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7520.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Decreto n. 7.535, de 26 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – “Água Para Todos”. Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7520.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Lei Federal n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social e dá outras providências. Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Lei Federal n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Lei Federal n. 10.858, de 13 de abril de 2004. Autoriza a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz a disponibilizar medicamentos, mediante ressarcimento, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.858.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Lei Federal n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11692.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Lei Federal n. 11.692, de 10 de julho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, instituído pela Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis ns. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11692.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Lei Federal n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o

Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis ns. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Lei Federal n. 12.212, de 14 de outubro de 2010. Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica; altera as Leis ns. 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.925, de 23 de julho de 2004, e 10.438, de 26 de abril de 2002; e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12212.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Lei Federal n. 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis ns. 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Lei Federal n. 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronetec); altera as Leis n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), n. 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o Plano de Custeio, n. 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e n. 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm> Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Lei Federal n. 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Lei Federal n. 12.722, de 3 de outubro de 2012. Altera as Leis ns. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Lei Federal n. 12.868, de 15 de outubro de 2013. Altera a Lei n. 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal; altera a Lei n. 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990; altera as Leis n. 12.761, de 27 de dezembro de 2012, n. 12.101, de 27 de novembro de 2009, n. 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e n. 9.615, de 24 de março de 1998; e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Lei Federal Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis ns. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei n. 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis ns. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 26 out. 2013.

_____. Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2003.

Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/medidas-provisorias/2003/Medida%20Provisoria%20no%20132.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos (Prouni), regula a atuação das entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Medida Provisória n. 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/MPV/459.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Medida Provisória n. 620, de 12 de junho de 2013. Altera a Lei n. 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal, altera a Lei n. 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Mpv/MPV620.htm>. Acesso em: 26 out. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Catálogo nacional de cursos técnicos**. Disponível em: <http://pronatec.mec.gov.br/cnct/eixos_tecnologicos.php>. Acesso em: 18 set. 2013.

_____. _____. **Guia Pronatec de cursos FIC**. 3. ed. Disponível em: <<http://pronatec.mec.gov.br/fic/>>. Acesso em: 18 set. 2013.

_____. _____. Portaria n. 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. _____. Portaria n. 462, de 27 de maio de 2009. Institui a certificação do ensino médio. Brasília, 2009. Disponível em: <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/portmec462_09.htm>. Acesso em: 27 out. 2013.

_____. _____. Portaria n. 1.015, de 21 de julho de 2011. Institui o Programa Mulheres Mil. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/legislacao-2/legislacao/arquivos/portaria-mulheres-mil-n-1015.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. _____. **Programa mais educação passo a passo**. Brasília, 2007. 30 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passoapasso_maieducacao.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2013.

_____. _____. Sebrae. **Pronatec empreendedor**. Disponível em: <<http://pronatecempreendedor.sebrae.com.br/estudantes>>. Acesso em: 18 set. 2013.

_____. Ministério da Saúde. Portaria n. 491, de 9 de março de 2006. Dispõe sobre a expansão do Programa Farmácia Popular do Brasil. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/portaria-491-2006.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Ministério das Comunicações. Portaria n. 469, de 16 de novembro de 2012. Estabelece as modalidades de Carta, utilizadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/portarias/26107-portaria-n-469-de-16-de-novembro-de-2012>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Luz para todos**. Disponível em:

<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasil sem miséria inicia entrega de sementes para 10 mil agricultores. **Cidadania e Justiça**, 3 out. 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2011/10/brasil-sem-miseria-inicia-entrega-de-sementes-para-10-mil-agricultores>>. Acesso em: 26 out. 2013.

_____. _____. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar** (Pronaf). Brasília, [2013?]. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha Pronatec Brasil Sem Miséria**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.brasilemmiseria.gov.br/inclusao-produtiva/pronatec%202013.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2013.

_____. _____. **Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica**. Brasília, 2004. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. _____. **Programa de Aquisição de Alimentos** (PAA). Brasília, [2013?]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/decom/paa>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. _____. **Projovem Adolescente**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-especial-basica/projovem-adolescente-15-a-17-anos/projovem-adolescente-recursos-financeiros>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. _____. Comissão Intergestores Tripartite. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2009. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/publicacoes-para-impressao-em-grafica/protocolo-de-gestao-integrada-de-servicos-beneficios-e-transferencia-de-renda-no-ambito-do-sistema-unico-de-assistencia-social-suas>>. Acesso em: 7 set. 2013.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Projovem Trabalhador**. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/politicas_juventude/projovem-trabalhador-1.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Ministério do Turismo. **Manual de Instruções Pronatec Copa**. 2013. Disponível em: <<http://pronateccopa.turismo.gov.br/downloads/manual-copa.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2013.

_____. **Plano Brasil sem miséria: gestão e acompanhamento/D**. Disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/gestao-e-acompanhamento>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

_____. Portal do Planalto. Banco do Brasil e Caixa Econômica anunciam nova redução na taxa de juros. **Economia e Emprego**, 1º jun. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/06/banco-do-brasil-e-caixa-economica-anunciam-nova-reducao-nas-taxas-de-juros>>. Acesso em: 26 out. 2013.

_____. Presidência da República. **Dilma Rousseff**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidenta/biografia>>. Acesso em: 29 set. 2013.

_____. _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 out. 2013.

_____. Secretaria de Agricultura Familiar. **Programa de aquisição de alimentos**. Disponível em: <www.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Vozes da nova classe média: empreendedorismo e classe média**. Caderno 3. Brasília, 2013.

132 p. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=16059>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

_____. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação. **Projovem Campo**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secad>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria Geral da Presidência da República. **Projovem Urbano**. Disponível em: <www.projovemurbano.gov.br>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. _____. **Avaliação da execução do Programa Projovem Urbano**, Brasília, v. I, 2010. (Série Diagnósticos). Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/ciset/avaliacao-projovem-urbano>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BRITO, Alessandra Scalioli; KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Beneficiários do Programa Bolsa Família e mercado de trabalho:** considerações metodológicas e substantivas. Niterói: CEDE-UFF, Texto para discussão n. 21, [s. p.], 2011. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD21_1.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.

CAMPOS, Antonio Carlos de; TOREZANI, Tomás Amaral. A dinâmica dos fluxos comerciais brasileiros nos anos 2000: uma análise por conteúdo tecnológico. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL – ANPEC SUL, 16., 2013, Curitiba. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/sul/2013/submissao/files_I/i5cf0efc3540c6433a42b7ec9fec18da44.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2013.

CAMPOS, Rosânia. Educação infantil e os organismos internacionais: quando focalizar não é priorizar. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED: CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA, DIREITOS HUMANOS E EDUCAÇÃO, 31., 2008, Caxambu/MG. **Anais 31ª Reunião Anual da Anped**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/trabalho07.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; CARCANHOLO, Marcelo D.;

MALAGUTI, Manoel L. **Neoliberalismo**: a tragédia do nosso tempo. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. 120 p.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação Social**, Campinas, v. 27, n. 96, especial, p. 979-999, out./2006. Disponível em: <[HTTP://www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

CARVALHO, Denise; DEZEM, Vanessa. Medley ou EMS? Quem liderará o mercado de genéricos no Brasil? **Valor Econômico**, 17 maio 2011. In: Empreender Saúde. Disponível em: <<http://www.empreendersaude.com.br/2011/05/medley-ou-ems-quem-liderara-o-mercado-de-genericos-no-brasil/>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

CASARO, Rita. Choque na conta de luz. **Desafios do desenvolvimento**: a revista de informações e debates do IPEA, Brasília, ano 10, ed. 76, [s. p.], 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2913:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 27 jul. 2013.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. 611 p.

_____. As transformações da questão social. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela; BOGUS, Lucia; YASBEK, Maria Carmelita (Org.). **Desigualdade e questão social**. 3. ed. São Paulo: Educ, 2010. p. 277-306.

CASTELO, Rodrigo; PRADO, Fernando Correa. Para a crítica da economia política desenvolvimentista: aproximações heterodoxas ao marxismo latino-americano. In: SEMINÁRIO DE CRÍTICA DA ECONOMIA POLÍTICA: QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS, 1., mar. 2012, Teófilo Otoni/MG. 20 p. Disponível em: <http://www.secep.com.br/arquivos/Para_uma_critica_da_economia_politica_desenvolvimentista.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2013.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço social & sociedade**: (neo) desenvolvimentismo e política social, São Paulo: Cortez, n. 112,

especial, p. 613-636, 2012.

CASTRO, Alba Tereza Barrozo de. Tendências e contradições da educação pública no Brasil: a crise na universidade e as cotas. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

CASTRO, Claudia Garcia Osório de; COSTA, Nilson do Rosário; PINTO, Cláudia Du Bocage Santos. Quem acessa o Programa Farmácia Popular do Brasil? Aspectos do fornecimento público de medicamentos. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 6, [s. p.], 2011.

Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000600034>. Acesso em: 27 jul. 2013.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de; TIEZZI, Sérgio. A reforma do ensino médio e a implantação do Enem no Brasil. In:

SCHWARTZMAN, Simon. **Os desafios da Educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 115-147. Disponível em:

<<http://www.schwartzman.org.br/simon/desafios/4ensinomedio.pdf>>. Acesso em: 25 de jul. 2013.

CATANNI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Souza Porto. Prouni: democratização do acesso às instituições de ensino superior? **Educar**. Curitiba: Editora UFPR, n. 28, p. 125-140, 2006.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a09n28.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

CEPAL. **Transformación productiva con equidad**. 1992. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/4371/lcg1601e.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

CFESS/CRESS. Carta de Maceió. **Seguridade social pública: é possível**. Brasília, 2000. 3 p. Disponível em:

<www.cfess.org.br/arquivos/encontronacional_cartas_maceio.pdf>. Acesso em: 17 maio 2013.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS,

François (Org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011. p. 35-67.

CISLAGHI, J. F. Financiamento do ensino superior no Brasil: novos mecanismos de privatização do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio. et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 261-284.

CLEMENTS, Elizabeth Alice; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Estrangeirização da terra, agronegócio e campesinato no Brasil e Moçambique**. São Paulo: Unesp, [2012?]. 26 p. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/clements_fernandes-2013.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2013.

COELHO, Eurelino. **Uma esquerda para o capital: crise do marxismo e mudanças nos projetos políticos dos grupos dirigentes do PT (1979-1998)**. 2005. 549 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

COSTA, Ana Maria. Saúde é desenvolvimento. In: SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso, 2013. p. 239-252.

COSTA, Danielle Dias da. O Prouni no contexto da expansão da educação superior: dados preliminares sobre as condições de acesso decorrente do programa no Brasil (2005-2010). In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 26., Recife, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/DanielleDiasdaCosta-omunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

COSTA, Laís Silveira da; GADELHA, Carlos Augusto Grabois; METTEN, Antoine. Saúde e desenvolvimento no Brasil: estado da arte e desafios. In: JORNADA DA ABRES, 6., Recife. **Anais Eficiência e Equidade no Sistema de Saúde**. Brasília: Abres, 2012, [s. p.]. Disponível em: <<http://abresbrasil.org.br/anais/vi-jornada-brasilia-2012.html?page=1>>. Acesso em: 19 set. 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In:

BRAGA, Ruy; OLIVEIRA, Francisco; RIZEK, Cibelle (Org.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 29-43.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006. 189 p.

DAVES, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006. 272 p.

ESTADÃO. MPF denuncia farmácias por fraude. 5 dez. 2011. **Jornal da tarde**, Justiça, Saúde Pública, [s. p.]. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/jt-cidades/mpf-denuncia-farmacias-por-fraude/>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

FERNANDES, Bernardo Maçano. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In: SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma**: 10 anos de governos pós-neoliberais. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 191-205.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006. 504 p.

FNDE. **Manual de educação integral para obtenção de apoio financeiro do Programa Dinheiro Direto na Escola** – PDDE Integral no exercício 2010. Disponível em: <www.fnde.gov.br/pdde/manualpdde2010educacaointegral/download>. Acesso em: 28 jul. 2012.

FRANÇA, Rosana Silva de. **Agricultura familiar integrada ao mercado**: mediação política e transformações socioespaciais no assentamento rural Vale do Lírio/RN. 2005. 153 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2005.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100008&lng=

en&nrm=iso>. Acesso em: 28 jul. 2013.

FRIGOTO, Galdêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED), 33., out. 2010, Caxambu-MG. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n46/v16n46a13.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2013.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Encontros Nacionais do PT – Resoluções**. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

GELINSKI, Carmen Rosário Ortiz; GRISOTTI, Márcia. Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 210-219, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/08.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2013.

GENTILI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional na Brasil. In: SADER, Emir. **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013. p. 253-263.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: Governo Lula (2003-10)**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 161-179. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/desemepenho_macroecoomico_em_perspectiva_historica_governo_lua_2003_100.pdf>. Acesso em: 27 out. 2013.

_____. Governo Lula e desenvolvimentismo às avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, n. 31, fev. 2012a, p. 5-30. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/revista/download?id=219>>. Acesso em: 1º ago. 2013.

_____. Novo desenvolvimento e liberalismo enraizado. **Serviço social**

& sociedade: (neo) desenvolvimentismo e política social, São Paulo: Cortez, n. 112, especial, p. 637-671, 2012b.

GRANEMANN, S. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In: SALVADOR, Evilásio. et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 243-260.

GRYNSZPAN, Mario. **Movimentos sociais no campo**. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Politica/MovimentosSociaisCampo>>. Acesso em: 29 set. 2013.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991. 193 p.

GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce; SANTOS, Aline Veiga dos. Fusões institucionais no ensino superior brasileiro: implicações no trabalho docente. In: CONGRESSO ÍBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., Zaragoza – Espanha, 2012. **Anais Gestão Pedagógica e Política Educacional: desafios para a melhoria da formação e profissionalização dos educadores**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/AlineVeigadosSantos_res_int_GT2.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2013.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 13. ed. São Paulo: Loyola, 2004. 349 p.

HIRATUKA, C.; SARTI F. Notas sobre a internacionalização produtiva brasileira no período recente e impactos sobre a integração regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 15., 2010, São Luiz. 23 p. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/neit/images/stories/arquivos/artigos/sep_2010_hiratuka_Sarti.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 252 p.

IASI, Mauro Luis. **As metamorfoses da consciência de classe: o PT entre a negação e o consentimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

582 p.

IBGE. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Censo demográfico 2010**: educação e deslocamento: resultados da amostra. Rio de Janeiro, 2012a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Censo demográfico 2010**: trabalho e rendimentos resultados da amostra. Rio de Janeiro, 2012b.

IMPRESA DA FUP. **Greve histórica dos petroleiros completa 15 anos**. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/destaque-central/28908/greve-historica-dos-petroleiros-completa-15-anos>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

INEP. **IDEB – resultados e metas**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 4 (104), p. 564-574, out./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000400006>. Acesso em: 7 set. 2013.

KONDER, Leandro. **História das ideias socialistas no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2003. 95 p.

LANDIM JUNIOR, Paulo Henrique. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a economia dos municípios brasileiros**. São Paulo: Insper, Relatório final monográfico, 2009. 25 p.

LAVINAS, Lena; NICOLL, Marcelo; MATJASCIC, Milko. Desigualdade de cobertura: a evolução recente do acesso a uma renda mínima via sistema de proteção social. In: BARROS, Ricardo Paes; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel. **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. 2 v. p. 147-177.

LECLERC, Gesuína de Fátima Elias; MOLL, Jaqueline. Programa Mais

Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da educação integral em tempo integral. **Educar em Revista**, Curitiba: Editora UFPR, n. 45, p. 91-110, jul./set. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n45/07.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

LEMONS, Esther Luíza de Souza. **Serviço social e a assistência social no Brasil contemporâneo**: de uma fetichização a outra? 2009. 294 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

LIMA, Marcos Ricardo de. Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Técnico e Emprego: uma crítica na perspectiva marxista. **Revista Estudos do Trabalho**, São Paulo, ano IV, n. 11, p. 1-15, 2012. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/texto/gt1/pronatec.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2013.

LIMA JUNIOR, Antonio José; JAIME JUNIOR, Frederico. Investimento direto estrangeiro e implicações macroeconômicas no Brasil. **Revista Análise Econômica**, v. 26, n. 29, 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/viewFile/10896/6476>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

MAMADOU, Camara; SALAMA, Pierre. A inserção diferenciada – com efeitos paradoxais – dos países em desenvolvimento na mundialização financeira. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011. p. 199-221.

MARANHÃO, Cezar Henrique. Desenvolvimento social com liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **As ideologias da contrarreforma e o serviço social**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010. p. 69-104.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência, 1973. In: STEDILE, J. P.; TRANSPADINI, R. (Org.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2000. 296 p.

_____. **Subdesenvolvimento e revolução**. Col. Pátria Grande Biblioteca do Pensamento Crítico. Florianópolis: Insular, 2012. 272 p.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquila. O governo Lula e a contrarreforma previdenciária. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, jul./set. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300002>. Acesso em: 3 ago. 2013.

_____. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Revista Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 1, jan./mar. 2006. [s. p.].

MARX, Karl. **A questão judaica**. 6. ed. São Paulo: Centauro, 2007. 104 p.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 173-180, jul./dez. 2010.

_____. **Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza**. Ijuí: Unijuí, 2011. 299 p.

MAXIMO, Luciano. Brasil avança na educação técnica, mas foco é curso rápido. **Jornal Valor Econômico**, 25 mar. 2013. Brasil, Macroeconomia. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3055938/brasil-avanca-na-educacao-tecnica-mas-foco-e-curso-rapido#ixzz2fSp2RqSy>>. Acesso em: 20 set. 2013. [s. p.].

MEDEIROS, Valeria; MIRALES, Rosana. Estudo sobre a noção de equidade na política de assistência social. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 13., 2012, Juiz de Fora. **Anais Serviço Social, acumulação capitalista e lutas sociais: o desenvolvimento em questão**. [s. p.].

MENDONÇA, M. R.; SILVA, S. B. C. Campesinato, agricultura familiar e agronegócio: disputas e conflitos. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 21., out. 2012, Uberlândia/MG. **Anais Territórios em Disputa: os desafios da geografia agrária nas contradições do desenvolvimento brasileiro**.

Disponível em:

<http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1394_1.pdf>. Acesso em: 16 set. 2013.

MERCADANTE, Aloizio. **Brasil: a construção retomada**. São Paulo: Terceiro Nome, 2011. 444 p.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, A. E. (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade**. 3. ed. Recife: Cortez, 2009. p. 133-146.

_____. Desenvolvementismo e construção da hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. In: AMARAL, A., MOTA, A.E., PERUZZO, J. **O novo-desenvolvementismo e as políticas sociais na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **As ideologias da Contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. 93 p.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia**. São Paulo: Xamã, 2010. 223 p.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2011. 150 p.

_____. Hegemonia às avessas: decifra-me ou te devoro! In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Org.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 21-28.

PAIM, Jairnilson Silva. Equidade e reforma em sistemas de saúde: o caso do SUS. **Saúde e Sociedade**, v. 15, n. 2, p. 34-46, maio/ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v15n2/05.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

PEREIRA, Marco Aurélio. **Programa Farmácia Popular no Brasil: uma análise sobre sua relação com o Complexo Econômico Industrial da Saúde e os programas estratégicos do Governo Federal.** 2013, 93 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo: Cortez, 2000. 126 p.

_____. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço social & sociedade:** (neo) desenvolvimentismo e política social. São Paulo: Cortez, n. 112, especial, p. 729-753, 2012.

POCHMANN, M. Educação e trabalho: como desenvolver uma relação virtuosa? **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 383-399, maio/ago. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 16 set. 2013.

_____. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012. 127p.

PRESTES, Anita. **Os comunistas brasileiros.** Brasília: Editora Brasiliense, 2010.

_____. **Luiz Carlos Prestes: o combate por um partido revolucionário (1958-1990).** São Paulo: Expressão Popular, 2012.

RAWLS, J. **Sobre las libertads.** Barcelona, Paidós Ibérica, S. A. E Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1982.

REZENDE, Sergio Machado. Uma década de avanço em ciência, tecnologia e inovação no Brasil. In: SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2013. p. 265-283.

RODRIGUES, Romir de Oliveira; SANTOS, Maurício Ivan dos. Relações entre o público e o privado na educação profissional e tecnológica: alguns elementos para a análise do Programa Nacional de

Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). **Tear**: Revista de Educação Ciência e Tecnologia, Canoas, v. 1, n. 2, p. 1-15, 2012. Disponível em: <[http://www.pdoaj.com/pdf-files/1-15%20v.%201,%20n.%202%20\(2012\).pdf](http://www.pdoaj.com/pdf-files/1-15%20v.%201,%20n.%202%20(2012).pdf)>. Acesso em: 3 ago. 2013.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma**: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 135-143.

_____. **A nova toupeira**: os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009. p. 190.

_____. (Org.). **Lula e Dilma**: 10 anos de governos pós-neoliberais. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013. 379 p.

SALDANHA, Letícia de Luca Wollmann. O Pronatec e a relação ensino médio e educação profissional. In: ANPED SUL: A PÓS-GRADUAÇÃO E SUAS INTERLOCUÇÕES COM A EDUCAÇÃO BÁSICA, 9., 2012, Caxias do Sul/RS. **Anais IX ANPED SUL**. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1713/141>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

SANDEL, Michael. J. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. 349 p.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. 11. ed. São Paulo: Best Seller, 2002.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres. Campinas: Autores Associados, 1996. 128 p.

SEBRAE. **Pronatec empreendedor**: caderno de apresentação. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://pronatecempreendedor.sebrae.com.br/>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 8. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p.

SHIMIZU, J. Y. **Projeção de impactos econômicos do Programa Minha Casa Minha Vida**: uma abordagem de equilíbrio geral computável. 2010. 77 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: Cedeplar, 2010.

SILVA, Roberto Bittencourt da. A educação técnica e profissional e a Lei do Pronatec. **Democratizar**, Rio de Janeiro, v. VI, [s. p.], jan./jul. 2012. Disponível em: <<http://www.faecet.rj.gov.br/desup/images/democratizar/v6-n1/democratizar-roberto.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

SILVEIRA, Miriam Moreira da. A política de assistência estudantil nas universidades federais brasileiras e a atuação do serviço social. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 13., 2012, Juiz de Fora. **Anais Serviço Social, acumulação capitalista e lutas sociais**: o desenvolvimento em questão. [s. p.].

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social. 3. ed. rev. ampl. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 2004.

SITCOVSKY, Marcelo. A reconciliação entre assistência social e trabalho: o impacto do Bolsa Família. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012. p. 225-248.

SOUZA, Katia Lima. Reforma da Educação Superior no governo Lula e educação a distância: democratização ou subordinação das Instituições de Ensino Superior à ordem do capital? In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 27., 2004, Caxambu/MG. **Anais 27ª reunião anual da Anped**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt11/t119.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2013.

VIANA, Ana Luiza D'Avila; FAUSTO, Márcia Cristina Rodrigues. Atenção básica e proteção social: universalismo x focalismo e espaço não mercantil da assistência. In: VIANA, Ana Luiza D'Avila; ELIAS,

Paulo Eduardo M.; IBANES, Nelson (Org.). **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005. p. 150-167.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; ZUCHI, Paola. Financiamento da assistência farmacêutica no sistema único de saúde. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 1, jan./mar. 2013. [s. p.]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902013000100008&script=sci_arttext>. Acesso em: 3 ago. 2013.