



**Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social – SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO GOVERNO LULA:
ENTRE A INOVAÇÃO E A ORTODOXIA NEOLIBERAL**

Marcos César Alves Siqueira

Brasília, fevereiro de 2012

Marcos César Alves Siqueira

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO GOVERNO LULA:
ENTRE A INOVAÇÃO E A ORTODOXIA NEOLIBERAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Evilasio Salvador

Brasília, fevereiro de 2012

MARCOS CÉSAR ALVES SIQUEIRA

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO GOVERNO LULA:
ENTRE A INOVAÇÃO E A ORTODOXIA NEOLIBERAL**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Evilasio Salvador
(Orientador – SER/UnB)

Prof^a. Dr^a. Rosa Helena Stein
(SER/UnB)

Prof. Dr. Daniel Bin
(ADM/UnB)

Prof^a. Dr^a. Angela Vieira Neves
(Suplente – SER/UnB)

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta Dissertação de Mestrado representa uma vitória coletiva, compartilhada por parceiros e amigos estimados que, durante todo o difícil processo de construção da pesquisa não negaram apoio, estímulo, ricos debates e construtivas críticas. Assim, mesmo correndo o risco de omissões, não poderia deixar de manifestar minha gratidão aos que tornaram essa experiência mais rica, tanto no âmbito acadêmico, quanto pessoal e sem os quais este estudo não teria sido possível.

Agradeço em primeiro lugar ao meu orientador, **Prof. Dr. Evilasio Salvador**, pelas imprescindíveis orientações, pelas acertadas correções em todas as versões deste trabalho, pela paciência, flexibilidade e compreensão com as minhas dificuldades e limitações.

Aos membros da banca examinadora desta Dissertação, **Prof^ª. Dr^ª. Rosa Helena Stein, Prof. Dr. Daniel Bin e Prof^ª. Dr^ª. Angela Vieira Neves**, por compartilharam comigo este decisivo momento profissional e me proporcionarem mais esta oportunidade de aprendizado e de aperfeiçoamento do trabalho que ora se apresenta.

Aos professores que compuseram a banca de qualificação do Projeto de Dissertação, **Prof^ª. Dr^ª. Angela Vieira Neves e Prof. Dr. Guilherme Delgado**. Sua lucidez, olhar crítico, ricas contribuições e orientações foram de fundamental importância para a concretização desta pesquisa.

À **Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/MEC)** pelo apoio e financiamento do curso de Mestrado em Política Social, desde o seu início.

Aos **funcionários do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília**, em especial **Domingas Carneiro**.

Aos professores das disciplinas realizadas durante o curso de Mestrado no Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília (PPGPS/UnB): **Prof. Dr. Evilásio Salvador, Prof^ª. Dr^ª. Rosa Helena Stein, Prof^ª. Dr^ª. Ivanete Boschetti, Prof. Dr. Vicente Faleiros e Prof^ª. Dr^ª. Marlene Teixeira**.

Ao **Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS)** e ao **Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST)**, bem como aos colegas membros de ambos os grupos pelas ricas discussões e conhecimento compartilhado.

Aos **colegas das disciplinas cursadas** no Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília pelos profícuos debates realizados em sala de aula e fora dela.

À **Prof^a. Dr^a. Potyara Amazoneida Pereira-Pereira**, referência na área da Política Social, pelas conversas, pelos inestimáveis ensinamentos e pela leitura criteriosa da versão final desta Dissertação.

Ao **Nelson Fernando de Freitas Pereira** pelo constante estímulo e confiança demonstrados durante toda a elaboração desta pesquisa.

Ao **Fernando Luis Demétrio Pereira** pelo fiel apoio e pelo auxílio na tradução de textos em inglês, sem os quais este trabalho perderia em qualidade.

Ao **Antônio José Pereira** pelos constantes incentivos, atenção e preocupações, oferecendo seu precioso auxílio nos momentos de maior dificuldade.

E finalmente, à minha esposa e companheira **Camila Potyara Pereira**, por ter sido orientadora permanente, desde o período de seleção ao curso de Mestrado; ouvido atento; conselheira em todos os momentos de dúvida e desânimo; e pelas longas conversas e debates sobre Política Social.

À minha família, em especial minha esposa Camila, meus pais e sogros, pelo suporte emocional, compreensão e infalível incentivo.

Aos pobres brasileiros, filhos de um País que, apesar de rico e declaradamente independente, concentra, de maneira bárbara, e em poucas mãos, a riqueza arduamente produzida pela maioria.

“Há alguns anos, quando visitei o Banco Mundial em Washington, uma frase enfeitava uma das paredes interiores da entrada: ‘temos um sonho, um mundo livre de pobreza’. Esta afirmação me chocou de tal maneira que tive vontade de escrever embaixo: ‘e graças ao Banco Mundial continua sendo um sonho’. (HOUTART, 2007, p.95) (Tradução Livre).

RESUMO

A ideologia neoliberal se caracterizou pela capacidade de transpor a esfera econômica e política e atingir as relações sociais e culturais de parte considerável dos países em todo o globo. Hoje, principalmente no Brasil, até mesmo partidos autodeclarados “de esquerda” defendem (talvez até inconscientemente) dogmas e concepções que não se originaram de outro lugar, senão das mais profundas trincheiras neoliberais. Um desses dogmas – ressoado por organismos internacionais multilaterais, como o Banco Mundial (que se vale dos meios de comunicação e cultura de massa e dos sistemas educacionais) – apregoa que o pobre é o único responsável pela sua condição social. Um preceito antigo, mas rebatizado de “teoria das capacidades” é quem dita as regras das políticas sociais desde as três últimas décadas do século passado. Nesta linha, programas sociais focalizados e condicionais e de transferências de rendas mínimas constituem o “estado da arte”, por terem o potencial de ampliar o capital humano (quando condicionados à educação e à saúde) e os ativos dos pobres sem alterações no *establishment*. Ao analisar as recomendações do Banco Mundial (constantes em seus estudos e relatórios) em comparação com as publicações dos gestores da política de assistência social no Brasil (na Gestão Lula, entre 2003-2010), pode-se verificar a influência das ideologias hegemônicas, no rumo e perfil adotados pelas políticas sociais brasileiras das últimas décadas. A centralidade dos Programas de Transferência de Renda (PTRs); a regressividade; a focalização na extrema pobreza; a exigência de contrapartidas e de rígidos critérios de elegibilidade aos beneficiários da assistência social, não são fenômenos naturais e inerentes à política pública e nem tampouco desprovidos de intencionalidade. Pelo contrário, nesta dissertação confirmou-se a hipótese de que tais fenômenos são mecanismos concretos e estratégias de ações políticas, econômicas e sociais, perpetrados por instituições ou organismos influentes internacionalmente, construídos historicamente, e orientados ideologicamente pelo credo neoliberal, os quais respondem aos interesses da classe dominante.

Palavras-chave: Neoliberalismo, Pobreza, Banco Mundial, Assistência Social, Programas de Transferência de Renda, Focalização, Condicionalidade.

ABSTRACT

The neoliberal ideology is characterized by the capacity to overpass the economical and political sphere and to reach the social and cultural relations of the majority of the countries in the world. Nowadays, mainly in Brazil, even the self-declared “left-wing” political parties defend (maybe unconsciously) dogmas and conceptions that did not come from somewhere else, but from the deepest neoliberal trenches. One of these dogmas – echoed by multilateral international organisms, such as the World Bank (that takes advantage of the means of communication and the mass media of the educational systems) – proclaim that the poor person is the only responsible for his/her social condition. One old precept, renamed of “theory of capacities” is the one that has been dictating the rules of social policies since the last three decades of the last century. Hence, social and focused social programs and of cash transfer programs constitute the “state of the art”, because they have the potential to widen human capital (when conditioned to education and health) and the actives of the poor people and also to maintain the establishment. In analyzing the recommendations of the World Bank (present in its studies and reports) in comparison to the publications of the managers of social assistance policy in Brazil (in Lula’s government, from 2003 to 2010), it was noted the influence of the hegemonic ideologies on the way and the profile adopted by the Brazilian social policies of the last decades. The centrality of the Cash Transfer Programs (CTPs); the regressivity; the focusing on the extreme poverty; the requirement of counterparts and rigid criteria of eligibility imposed on the social assistance beneficiaries are not natural phenomena and intrinsic in the public policy and not even devoid of intentionality. On the contrary, this dissertation confirmed the hypothesis that such phenomena are concrete mechanisms and strategies of political, economical and social actions developed and perpetrated by internationally influent institutions and organisms, historically built, and ideologically guided by the neoliberal creed, which attends the interests of the dominant social class.

Keywords: Neoliberalism, Poverty, World Bank, Social Assistance, Cash Transfer Programs, Focusing, Conditionality.

SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA	10
II - CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DA PESQUISA	12
III - QUESTÕES DE PARTIDA E HIPÓTESE FORMULADA	16
IV - OBJETO DE ESTUDO E OBJETIVOS DA PESQUISA.....	17
V - METODOLOGIA.....	18
CAPÍTULO 1 – A MATRIZ TEÓRICA LIBERAL.....	25
1.1 - O LIBERALISMO CLÁSSICO – ORIGENS E QUESTÕES CONCEITUAIS	25
1.2 - O IDEÁRIO NEOLIBERAL - ORIGENS E ORIENTAÇÕES	34
1.3 - O PAPEL DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS – AS GÊMEAS DE BRETTON WOODS.....	41
1.4 - O CHAMADO CONSENSO DE WASHINGTON	48
1.5 - A OFENSIVA NEOLIBERAL NO BRASIL	51
CAPÍTULO 2 – A DESESTRUTURAÇÃO DO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS	55
2.1 - UM BREVE HISTÓRICO DA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL E OS MOVIMENTOS DE (CONTRA)REFORMA.....	55
2.2 - OS MITOS E CONTRADIÇÕES DA POLÍTICA ECONÔMICA E TRIBUTÁRIA.	65
CAPÍTULO 3 - A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	71
3.1 - A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	71
3.2 - A ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	74
3.3 - A RELAÇÃO CONFLITUOSA ENTRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A ÉTICA DO TRABALHO	77
3.4 - A INFLUÊNCIA NEOLIBERAL NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	79
3.4.1 - <i>A escolha por uma Assistência Social focalizada</i>	79
3.4.2 - <i>O movimento rumo à privatização da Assistência Social</i>	83
3.4.3 - <i>Uma assistência social centrada em transferências de renda</i>	85
3.5 - IMPRECIÇÕES CONCEITUAIS NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O MITO DA “ASSISTENCIALIZAÇÃO” DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	94
CAPÍTULO 4 – OS ORGANISMOS MULTILATERAIS E OFICIAIS COMO INFLUÊNCIAS TEÓRICAS, POLÍTICAS E IDEOLÓGICAS - O CASO EMBLEMÁTICO DO BANCO MUNDIAL.....	102
4.1 - UM BREVE HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DA INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL.....	102
4.2 - UMA SÍNTESE DA TEORIA DE AMARTYA SEN E O ALCANCE DA SUA TEORIA DAS CAPACIDADES	123
4.3 – “O MODELO BRASILEIRO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL” E A RELAÇÃO ENTRE O MDS E O BANCO MUNDIAL.....	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
REFERÊNCIAS	150

I - Introdução e justificativa

A escolha do tema da presente pesquisa – o contraditório processo de construção da política de assistência social no Brasil, com destaque para as forças ideológicas antagônicas que a influenciaram durante o Governo Lula (2003-2010) – explica-se não somente pela sua relevância no estudo e na compreensão das políticas sociais brasileiras como um todo, especialmente em um contexto neoliberal, mas também pelo fato irrefutável de que essa política (de assistência social) alcançou considerável evidência nos últimos anos. E tal relevância tem sido alcançada pela preponderância dada a uma modalidade específica de programa social, as chamadas transferências condicionadas de renda¹ (PTR), que por seu turno, instigam uma série de inquietações em pesquisadores, *policy makers*² e mesmo beneficiários, seja em torno da sua centralidade, seja em função do seu impacto (eficaz ou ineficaz) na redução das desigualdades sociais. Com efeito, os PTRs têm provocado calorosos debates e diversos estudos; contudo, a Política de Assistência Social, que engloba esses programas, ainda é pouco compreendida e sofre com os efeitos das estigmatizações e equívocos conceituais de que tem sido alvo.

O Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), por exemplo, têm sido objeto frequente em estudos acadêmicos³ e de institutos de pesquisa nacionais, além de assunto de grande número de matérias jornalísticas⁴, que lhes são contrários ou favoráveis. Entre os argumentos a seu favor, destacam-se os apresentados pelo Governo que, corroborados pelos resultados publicados pelos seus institutos de pesquisa (com destaque para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA⁵), atestam que estes programas têm retirado um significativo contingente de famílias da extrema pobreza, minorando assim uma histórica situação de iniquidade social. Já entre os argumentos desfavoráveis, é voz corrente que tais benefícios criam pessoas acomodadas e são injustos para com os contribuintes (embora esqueçam que os maiores contribuintes são

¹ Em inglês *Conditional Cash Transfers* (CCTs). No Brasil, a expressão mais utilizada é “Programa de Transferência de Renda” (PTR).

² Expressão utilizada para denominar o corpo governamental responsável pelo planejamento, execução e acompanhamento de políticas públicas e sociais.

³ Por exemplo, os trabalhos de Medeiros et al (2006); Diniz et al (2007); Guedes et al (2011); Stein (2005);

⁴ Vide Spitz (2006); Glycerio (2007); Bolsa... (2010); Brazil's...(2010).

⁵ Vide Soares et al (2006); Barros et al (2007); Medeiros et al (2007); Soares et al (2009); Dulci (2010).

os próprios beneficiários, em conformidade com o princípio da regressividade fiscal⁶) além de constituírem uma significativa fonte de despesas para o Estado.

Todavia, mais importante do que a discussão sobre a centralidade dos PTRs na assistência social brasileira recente é o debate sobre a própria definição de assistência e sobre as ideologias ou aportes teóricos que influenciam e até determinam as ações governamentais referentes a esta política. Para além da imprecisão conceitual, que parece se naturalizar nesta política, a sua apropriação por correntes de pensamento que lhes são avessas engendram diferentes tipos de práticas assistenciais que variam conforme a localidade e o contexto histórico nos quais é executada, o governo que a promove ou a instituição que a orienta teórica e conceitualmente (como, por exemplo, a Igreja, os Bancos, as Famílias, a Sociedade, entre outras). Assim, descobrir qual aporte ideológico influencia de maneira mais consistente a política de assistência social em determinado País ou Estado, conduzirá à descoberta também das características assumidas pela política de assistência social colocada em prática. Ou melhor, das características que tem reflexos não apenas na política pública em seu conjunto e na economia de maneira geral, mas também nas relações entre Estado e sociedade e entre as classes e grupos componentes desta última. A centralidade dos programas de transferência de renda condicionais e focalizados na pobreza extrema, na última década, por exemplo, é efeito da influência de ideologias e teorias dominantes (em especial, o neoliberalismo com suas constantes revisões e reciclagens), favoráveis a este tipo de proteção social emergencial, como será tratado neste estudo.

Em vista do exposto, acredita-se que a presente pesquisa poderá contribuir com a reflexão acerca de um aspecto pouco discutido no âmbito da política social, qual seja: *o desvelamento do principal objetivo que está por detrás do modelo brasileiro de proteção social – iniciado no Governo Lula e em voga atualmente – cada vez mais em conformidade ideológica com as diretrizes do Banco Mundial, que defendem programas contingenciais de transferência de renda, em detrimento de qualificação e facilitação do acesso a serviços e demais programas, projetos e benefícios assistenciais.*

⁶ Que será discutida no capítulo 2 desta dissertação.

II - Contextualização e delimitação do problema da pesquisa

Com o advento do neoliberalismo e a expansão de ideias/iniciativas orientadas pelos princípios da “globalização pelo alto”⁷ (IANNI, 2004), do empreendedorismo, da competitividade e da liberdade (de mercado e de consumo), um fluxo de capitais, nunca antes experimentado e impulsionado, em grande parte, pela atividade financeira, atingiu a economia mundial. Nas palavras de Harvey (2008, p. 89),

a neoliberalização significou a financeirização de tudo. Isso aprofundou o domínio das finanças sobre todas as áreas da economia, assim como sobre o aparato do Estado e (...) a vida cotidiana. Criou ainda uma volatilidade sempre crescente nas relações globais de troca; houve sem sombra de dúvida uma mudança de poder da produção para o mundo das finanças.

A chamada economia de mercado atingiu o seu ápice nas últimas três décadas, dando início a uma liberdade mercantil sem precedentes. Contudo, o sentido de liberdade defendido pelos adeptos do neoliberalismo é restrito à capacidade de um indivíduo ou sociedade adquirir bens e serviços por meio da renda, que permite o livre consumo. E esta renda tornou-se o novo paradigma das relações sociais, em que o sucesso pessoal é medido não apenas pela capacidade de aquisição de valores de uso, mas pelo potencial de geração e multiplicação de riqueza, por meio do estímulo a uma suposta capacidade empreendedora. Esta capacidade, por sua vez, se expressa por meio do potencial de criação de novos negócios, de qualidades gerenciais e de liderança, de antevisão de potenciais e lucrativos mercados e da ousadia de correr riscos em novos empreendimentos.

Neste contexto, as políticas sociais, incluindo as brasileiras, também foram afetadas. Com a tendência cada vez mais residual da proteção social pública, as já insuficientes medidas protetivas, especialmente as no campo da política de assistência padecem de forte concentração de suas ações em programas de transferência de renda condicionados e focalizados sob o pretexto de que assim contribuiriam para uma distribuição mais justa da riqueza social e para o alívio da pobreza.

Os PTRs⁸, portanto, se converteram nos principais vetores de atuação da política de assistência social brasileira, a partir dos anos 1990, e assumiram maior evidência na

⁷ Este termo, criado por Otavio Ianni (2004), refere-se à globalização neoliberal cujo desenho e implementação se deram “pelos” elites e “para” as elites.

⁸ Esta modalidade de programa, em sua versão “focalizada” se caracteriza por um repasse em dinheiro, para famílias ou indivíduos cujos ganhos não ultrapassem um limite pré-estabelecido de rendimentos mensais.

gestão governamental do presidente Lula (2003-2010). Vários estudos, como os realizados pelos principais institutos de pesquisa nacionais, exaltam os resultados alcançados por estes programas no tocante à redução da pobreza extrema, tendo em vista a sua suposta *progressividade*⁹. E, no imaginário popular, pode-se perceber a propagação da ideia de que tais estratégias sejam capazes de, por si só, resolverem o complexo problema estrutural da pobreza e das desigualdades sociais e econômicas.

Todavia, a preponderância dessas políticas, em detrimento de ações que qualifiquem e facilitem o acesso a serviços sociais básicos universais e permitam a integração orgânica entre a assistência social e as demais políticas públicas, deve-se, em essência, à opção neoliberal pela exclusiva focalização da proteção social nos extremamente pobres, reduzindo assim todas as formas de privação material de bens, serviços e direitos a uma única dimensão: a falta de rendimentos familiares. Além disso, a impessoalidade no atendimento (posto que a transferência de renda não pressupõe uma relação entre quem assiste e quem é assistido), a cobrança de contrapartidas dos beneficiários e a fragilização das redes socioassistenciais, contribuem para a propagação desses programas em tempos neoliberais. E isso é feito sem considerar que tais procedimentos enfraquecem o Estado (ao precarizar suas políticas e reduzi-las a ações emergenciais) e seu público-alvo (ao estigmatizá-lo com a oferta de programas compensatórios e paliativos, voltados apenas aos miseráveis). Ao mesmo tempo, cada uma dessas facetas de implicações dos programas de transferência de renda gera impasses à esfera da proteção social como um todo.

Essa tecnificação do atendimento, estritamente relacionada à focalização por faixas de renda, impede o acesso aos benefícios governamentais por parte de muitos demandantes pobres ao não se enquadrarem nos critérios de elegibilidade formalmente estabelecidos. Além disso, a essa decisão, que assume caráter de líquida e certa, não cabem demandas, reclamações ou qualquer tipo de argumentações. Por outro lado, a não prestação de um serviço público - que, por ser público pressupõe a sua universalidade - por motivos

⁹ Progressividade “no sentido de que a maior parte da renda é direcionada para os mais pobres” (SOARES et al. 2006, p. 24). Verifica-se que a utilização, pelo IPEA, da expressão *progressividade* nada mais é do que uma nova terminologia para a sua característica mais marcante que é a *focalização* na pobreza extrema. Este termo é normalmente empregado (quando circunscrito a este tema) por pesquisadores que nutrem uma relativa afinidade com o princípio da focalização por perceberem nesta um instrumento que “privilegia” os mais pobres, tais quais: Silva e Silva et al (2004); Soares et al (2006); Barros et al (2007). Esta característica dos PTRs brasileiros – a focalização na pobreza extrema – será tratada mais adiante no capítulo 1.

de não enquadramento em critérios eletivos, principalmente em relação ao corte de renda, transmite imediatamente a ideia de discriminação social e violação de direitos.

Com base nos dados do orçamento público da Assistência Social, pode-se ter uma ideia da primazia dos programas de transferência de renda (como o Programa Bolsa Família/PBF e o Benefício de Prestação Continuada/BPC) em detrimento de outros voltados a serviços e demais projetos socioassistenciais. A título de exemplo, no ano de 2010, dos R\$ 39,1 bilhões destinados à assistência social, 94% de todos os recursos foram destinados a esses dois programas: 58,5% para o BPC e Renda Mensal Vitalícia/RMV¹⁰ e 35,8% para o PBF (SALVADOR, 2011).

Contudo, apesar deste privilegiamento em termos orçamentários, a transferência de renda torna-se um dos únicos (e o mais frágil) elo entre serviços sociais básicos, como saúde e educação, e o beneficiário. Na falta de serviços sociais verdadeiramente públicos, universais e de qualidade (condição que naturalmente evitaria tal situação), a parca renda oferecida pelos PTRs, ao mesmo tempo em que cria um débito do beneficiário para com o Estado, fruto do sistema de condicionalidades, o estigmatiza como um possível negligente ou alienado, que, por iniciativa própria, não colocaria seus filhos na escola e nem utilizaria os serviços básicos de saúde. A condicionalidade, portanto, desloca totalmente o nexo da política social da esfera do direito para a esfera do favor; e da justiça para a meritocracia. Além disso, a condicionalidade inverte os termos de qualquer relação de troca existente entre credores e devedores. No caso das transferências de renda condicionadas, o credor de dívidas sociais, que é o pobre, tem que oferecer contrapartidas ao Estado, que é o devedor, pelo pouco que recebe (PISÓN, 1998).

Melhor dizendo, conforme Standing (2007), as contrapartidas partem do pressuposto de que os atendidos pelas políticas focalizadas de transferência de renda são incapazes de conhecer as suas necessidades duradouras – como saúde, educação e trabalho – ou são desprovidos de qualquer tipo de informação vital. Ademais, conforme o mesmo autor, condicionar a obtenção de proteção social à frequência a escolas e a postos de saúde,

¹⁰ O benefício Renda Mensal Vitalícia (RMV) foi criado em 1974 e era destinado a pessoas idosas com mais de 70 anos e pessoas com deficiência incapacitante para a vida pessoal e para o trabalho, que obtivessem rendimentos mensais inferiores a 60% do salário mínimo vigente. Todavia, com indicação na Constituição Federal de 1988 e regulamentação na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, de um benefício no valor de um salário mínimo, destinado a idosos e pessoas com deficiência, com rendimentos mensais inferiores a ¼ do salário mínimo, que se denominou Benefício de Prestação Continuada/BPC, a RMV foi extinta em 01 de janeiro de 1996. A RMV, contudo, ainda é concedida àqueles que já eram beneficiários antes de sua extinção, em respeito ao pressuposto do direito adquirido.

por exemplo, constitui um contrassenso nos países da periferia do capitalismo, onde os serviços sociais básicos são frequentemente escassos e de baixa qualidade. Isso, sem mencionar o fato de que cobrar contrapartidas de vítimas históricas de dívidas sociais acumuladas por governos negligentes é esvaziar o caráter de direito desses programas e subverter a noção de cidadania. Neste sentido, o protagonismo dado a estes programas acentua a focalização, favorece a criação de estigmas e cria falsos elos entre políticas governamentais condicionadas, atrofiando, assim, relações institucionais que seriam diretamente fortalecidas se fossem adotados, concomitantemente com o benefício da renda, serviços sociais essenciais. E, nesse caso, os PTRs deveriam ser complementares a esses serviços, e não o contrário, como de fato são.

Nesse contexto, destacam-se as influências das recomendações de organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), referentes à redução nos investimentos e no financiamento das políticas sociais a serem seguidas nos países capitalistas periféricos. A intenção velada destes organismos é a de que estes programas sejam apenas suficientes para evitar o agravamento da pobreza e de tensões sociais, mas sem deixarem de ser mínimos para não competirem com o pior salário, tal como preconiza o princípio da *menor elegibilidade* instituído pelos liberais clássicos no século XIX (BLACKMORE, 1998) e mantido pelos neoliberais contemporâneos. Além disso, ao estabelecerem como prioridade a distribuição de benefícios ínfimos e focalizados na miséria – esquecendo-se dos serviços públicos de qualidade associados à oferta de benefícios básicos universais –, precarizaram também o financiamento das políticas sociais (BOSCHETTI; BEHRING, 2006).

Essa precarização, por seu turno, ocorre em duas direções: 1) do desrespeito de preceitos orçamentários constitucionais e legais por parte dos legisladores, que veem na Seguridade Social uma finalidade menor, que pode ser sempre colocada em segundo plano, principalmente em caso de emergência de ordem econômica; e 2) da alocação ineficiente/insuficiente dos recursos por parte dos órgãos executores das políticas, que prevêm um alto dispêndio em rotinas e aparato de controle administrativo sobre os benefícios e, até mesmo, sobre a vida dos beneficiários.

Na contramão dessa realidade, os beneficiários dos programas de proteção social são os que mais têm sofrido com o aumento da carga tributária sobre os impostos relativos ao consumo que, no fim das contas, são os principais recursos para a realização dessas políticas. No Brasil, a mídia e a classe empresarial em geral transmitem a ideia de que as

empresas são as que mais sofrem com a excessiva carga tributária. No entanto, sabe-se que, na composição do preço de qualquer produto ou serviço, estão contemplados tributos e encargos sociais. Dessa forma, estes são repassados ao consumidor final, que é quem arca com o maior ônus e acaba por financiar os programas que deveriam atendê-los.

Isso expõe a face do caráter regressivo do sistema tributário brasileiro, na qual os tributos têm relação inversamente proporcional com o nível de renda de quem contribui. Ou melhor, quanto mais pobre for o indivíduo, mais comprometida será a sua renda com o pagamento de tributos – principalmente os indiretos – que, por seu turno, financiam programas sociais dos quais ele é um potencial beneficiário (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

Fica clara, assim, a influência das ideologias dominantes, em especial a neoliberal, no rumo e perfil adotados pelas políticas públicas brasileiras das décadas recentes. A centralidade dos Programas de Transferência de Renda; a regressividade; a focalização na extrema pobreza; a exigência de contrapartidas e de rígidos critérios de elegibilidade aos beneficiários da assistência social; o corte, desvio e concentração do financiamento social não são fenômenos naturais e inerentes à política pública e nem tampouco desprovidos de intencionalidade. Pelo contrário, nesta dissertação defende-se a hipótese, confirmada por pesquisa correspondente, de que tais fenômenos são mecanismos concretos e estratégias de ações políticas, econômicas e sociais, perpetrados por Instituições ou órgãos influentes internacionalmente, construídos historicamente, e orientados ideologicamente pelo credo neoliberal, os quais respondem a interesses de classe.

III - Questões de partida e hipótese formulada

Delimitados o problema da pesquisa e indicados os seus principais desdobramentos tornou-se possível elaborar as **questões de partida** das quais decorreram a hipótese de trabalho e o objeto de estudo, a saber:

- 1) Em que medida as características assumidas pela política de assistência social no Brasil, na Gestão Lula (2003 a 2010), são reflexos de determinações ou orientações neoliberais de organismos multilaterais, como o Banco Mundial?*

- 2) *Quais são as influências ideológicas e teóricas que norteiam a implementação da Política de Assistência Social no Brasil por parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que gere e coordena esta Política?*
- 3) *Qual é a visão corrente, no âmbito do MDS sobre focalização e condicionalidades?*

Com base nestas questões, a **hipótese** formulada, “nas quais se fundamentarão as informações coletadas, os métodos utilizados e a análise dos dados” (RICHARDSON et al. 1999, p. 105), é a de que: *a política de assistência social brasileira durante a Gestão Lula (2003 a 2010) se encontra em uma arena de conflitos de interesses contrários, ora guiando-se pelo princípio dos direitos e da satisfação de necessidades sociais, ora deixando-se dominar por orientações pautadas pelo mérito e pela satisfação de necessidades do capital. Estas últimas, contudo, parecem dominar a disputa e acarretaram mudanças consideráveis no perfil da política de assistência social brasileira, em decorrência de influências de organismos multilaterais (em especial o Banco Mundial) que por representarem o ideário neoliberal, defendem a autorresponsabilização dos indivíduos pelo seu bem-estar e privilegiam o mérito sobre o direito e a justiça social. Assim, e em decorrência dessa influência, práticas paliativas, contingenciais, emergenciais, centralizadas em programas de transferência de renda condicionados e focalizados na pobreza extrema ocupam posição central na política de assistência social brasileira.*

IV - Objeto de estudo e objetivos da pesquisa

Em consonância com as questões de partida e a hipótese levantada, constituiu **objeto de interesse** desta pesquisa: *a relação entre a concepção e construção da política de assistência social brasileira da última década e as orientações ou determinações de um dos principais organismos multilaterais que difundem a ideologia neoliberal – o Banco Mundial.*

E os **objetivos** consistiram em:

Geral: *investigar as características assumidas pela política de assistência social brasileira da última década, analisando as imbricações entre a implementação desta*

política no Governo Lula (2003 a 2010) com as determinações do pensamento neoliberal dominante.

Específicos:

- a. Demonstrar a predominância das práticas neoliberais na política de assistência social brasileira, assumidas mediante a determinação ou influência de organismos internacionais multilaterais, que defendem a centralidade de programas de transferência de benefícios monetários focalizados, condicionais e pontuais, em detrimento de ações políticas preventivas, continuadas, universais e pautadas pela ótica da cidadania;*
- b. Identificar as principais características da política de assistência social brasileira na Gestão Lula (2003-2010), problematizando seus efeitos limitadores, à luz dos mecanismos regressivos de seu financiamento e da injustiça tributária;*
- c. Analisar a visão corrente de autores acerca da assistência social brasileira, problematizando questões relativas à justiça redistributiva, direitos, ao clientelismo ou assistencialismo, além de averiguar se realmente está ocorrendo uma assistencialização das políticas sociais, tendo em vista a centralidade que os programas de transferência de renda vêm conquistando.*

V - Metodologia

Toda pesquisa científica se depara, inevitavelmente, com a questão primordial dos caminhos e rumos a serem adotados. Alguns se mostram mais adequados, a depender do objeto a ser analisado: o biólogo, por exemplo, deve escolher a lente mais adequada para captar todos os aspectos de uma determinada estrutura molecular, sob o risco de um olhar desfocado. Porém, não é apenas o objeto que define o método. O universo temático em que o objeto desta pesquisa se insere – e, neste caso este universo é o da Política Social – é eivado de intrincadas redes de relações e processos sociais, nos quais as relações humanas se dão e se desenvolvem nas diferentes instâncias políticas, ideológicas, teóricas e sob interesses conflitantes. Segundo Behring e Boschetti (2006, p.25): “toda análise de processos e relações sociais, na verdade, é impregnada de política e disputa de projetos societários, apesar de algumas perspectivas analíticas (...) propugnarem de variadas formas o mito da neutralidade científica”.

A escolha do método é algo tão crítico no âmbito dos processos humanos e sociais, que, ao contrário das ciências exatas, na qual se corre o risco de enxergar apenas um aspecto do objeto, nas ciências humanas há o perigo de que este se transmute em algo completamente diferente da realidade, por força dos “véus ideológicos”. E essa distorção do objeto, e da lógica dos processos sociais que o compõem, ocorreu, como visto ao longo desta dissertação, quase sempre de forma deliberada e consciente.

Para Behring e Boschetti (2006), frequentemente predomina um debate exageradamente descritivo acerca da política social (com influência predominante da economia), procurando-se apenas uma aproximação dos seus efeitos e características já estabelecidas, distanciando-se das causas que se situam por trás de sua aparência. Os dados técnicos por si só permitem, no máximo, uma remediação dos problemas verificados; mas, para a compreensão real e a consequente solução permanente, faz-se necessário, segundo as autoras, uma “análise exaustiva de suas causas e interrelações, e das razões econômico-políticas subjacentes aos dados” (p.25).

Por outro lado, uma perspectiva meramente prescritiva, na qual se discutem apenas “tipos ideais” também empobrece a análise, se forem desconsideradas as suas determinações estruturais. Sem o conhecimento do objeto em uma perspectiva totalizante e dialética, e, portanto, internamente contraditória, corre-se o risco de uma solução completamente diferente da verdadeiramente necessária. Além disso, há ainda o risco maior de que esta solução idealizada torne o fenômeno ainda mais complexo e de difícil solução real.

Cabe aqui, portanto, uma definição do método a ser utilizado nesta pesquisa, com exclusão de outros percursos investigativos. O método ou o caminho funcionalista, tributário de Durkheim, é inadequado à análise proposta por considerar os fatos sociais como algo biológica e socialmente pré-estabelecido de acordo as suas funções necessariamente desempenhadas dentro de um “organismo social”. Já a análise utilizada neste trabalho propõe uma investigação das ações, práticas, elementos e construções sociais determinados por uma gama complexa de interrelações em contínuas e históricas mudanças influenciadas pelos mais variados interesses políticos, sociais e econômicos e não regidas por uma suposta “lei natural”. Com efeito, o método durkheimiano leva justamente ao tecnicismo e a resultados meramente descritivos como apontado anteriormente. Leva também a conclusões de que os problemas e distorções oriundas da aplicação dos seus preceitos são consequências da natureza humana (tendente a

desagregações) e de forças externas que fogem a sua função pré-estabelecida. E como estas disfunções são “naturais”, sem uma causa definida, a única solução a ser vislumbrada é a criação de estratégias de controle, remediação e “administração” social.

Igualmente, a perspectiva idealista não se adéqua aos propósitos desta pesquisa por considerar os fatos sociais como um subproduto das relações culturais e valorativas, e não de determinações societárias, de classes e de relações sociais contraditórias, com propósitos intencionalmente definidos. Essa visão relativiza os fenômenos sociais, aceitando-os e compreendendo-os como determinações que podem variar culturalmente e ideologicamente e segundo um determinado ponto de vista. Neste caso, o sujeito (guiado pelos seus valores) se sobrepõe ao objeto, e não o contrário, como ocorre com a perspectiva funcionalista/positivista e compreensiva/weberiana, a despeito de reconhecer racionalidade na ação do sujeito. Essa visão também faz com que a pesquisa corra o risco de focar tipos ideais, sem apreensão dos determinantes histórico-estruturais concretos do objeto investigado.

Por conseguinte, a presente pesquisa adotou um método que permitiu a compreensão da complexidade da relação dialeticamente influente entre *estrutura* e *história* e, por isso, ampliou a percepção do objeto, apresentando-o em seus múltiplos aspectos (econômicos, políticos, sociais e ideológicos). Ou melhor, fez uso do método crítico-dialético, porque, além de ser o que melhor capta as relações entre vários fenômenos e processos em um universo de constantes e complexas mudanças, está diretamente ligado à intenção da pesquisa, qual seja: estabelecer um nexos causal entre a forma como as relações se estruturam, em um contexto de influência neoliberal, e a centralidade das práticas focalizadas, condicionais e emergenciais no âmbito da assistência social brasileira recente.

Em suma, o presente trabalho teve como perspectiva epistemológica o materialismo dialético que “*é a única corrente epistemológica que estabelece uma conexão entre a estrutura e a história e a considera como um fator importante no desenvolvimento dos fenômenos*”, e que, por sua vez, tem por princípios (RICHARDSON et al. 1999. p. 105):

- A conexão universal entre os objetos e fenômenos – em uma perspectiva totalizante;
- O movimento e desenvolvimento permanente;

- O princípio de unidade e luta de contrários, ligada ao princípio da totalidade e da contradição.

Portanto, diferentemente das visões idealista, positivista, funcionalista ou compreensiva, que privilegiam ora a estrutura, ora a história separadamente e superpõem o sujeito ao objeto, o materialismo dialético considera todas essas dimensões como unidade de diversos e na qual a realidade se expressa em sua dinâmica e contraditoriedade. Segundo Politzer et al (1977), enquanto as ciências metafísicas consideram os diversos sujeitos como sendo independentes e incompatíveis, a *dialética* verifica uma interdependência entre eles, ao mesmo tempo em que percebe uma disputa de interesses distintos ou a chamada *luta de contrários*.

Como se depreende da escolha metodológica desta dissertação, os diversos elementos e categorias aqui explicitados tem relação dialética de influência mútua, seja entre si, seja entre mudanças estruturais e o momento histórico observado, posto que este também possui importância fundamental na apreensão do objeto em sua totalidade contraditória. Destarte, as instituições e organismos aqui analisados são o que são porque refletem um objetivo e acordo societário, dentro de um contexto e de um período histórico determinados. As políticas e programas apresentados, como os programas de transferência de renda, são reflexos de opções políticas, orientadas por ideologias e influenciadas por diversas forças também inseridas em um determinado contexto. Da mesma forma, os resultados obtidos pela pesquisa são fruto da opção por um caminho investigativo que não se atém à superficialidade dos fatos sociais ou às manifestações fenomênicas dos mesmos, mas saiu em busca de sua essência guiado por uma perspectiva dialeticamente totalizante.

Procedimentos metodológicos

O objetivo geral desta pesquisa, qual seja, *investigar as características assumidas pela política de assistência social brasileira da última década e sua relação com as determinações do pensamento neoliberal veiculado pelos organismos multilaterais (em especial o Banco Mundial)*, norteou a escolha pelos procedimentos metodológicos mais adequados. Desta forma, a investigação se deu por meio de análises de dados e informações obtidos em fontes secundárias de natureza predominantemente qualitativa, particularmente no que concerne à influência do ideário neoliberal sobre as políticas sociais brasileiras e, em especial, sobre a assistência social. Com relação aos objetivos específicos da pesquisa foi realizada análise de dados quantitativos sobre o orçamento da

assistência social, além de revisão de literatura especializada no tema sobre o financiamento das políticas sociais, fundo público e sistema tributário brasileiro. Ademais, foram analisadas informações captadas em fontes secundárias referentes aos conceitos centrais da temática da pesquisa (liberalismo, neoliberalismo, assistência social, programas de transferência de renda, regressividade tributária, focalização, universalização) visando à sua explicitação. Para tanto, foram utilizados as seguintes fontes de dados e informações:

1. Análise de documentos e relatórios do Banco Mundial: Relatórios de Desenvolvimento Mundial (*World Development Report*), Relatórios de avaliação de Programas de Empréstimos Adaptáveis (APLs), Estratégias de Parceria com países (EPPs), Relatórios de Desenvolvimento Econômico, Relatórios sobre Pobreza, entre outros documentos e publicações do Banco. Especificamente, foram analisados os seguintes documentos oficiais.

- i. Banco Mundial - *World Development Report*, 1990.
- ii. Banco Mundial - *The State in a changing World*; 1997.
- iii. Banco Mundial – *Vozes dos pobres: Brasil*. Relatório Nacional, 2000.
- iv. Banco Mundial – *O Combate à pobreza no Brasil: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana*, 2001.
- v. Banco Mundial – *Attacking Brazil's Poverty: A Poverty Report with a Focus on Poverty Reduction Policies*, 2001.
- vi. Banco Mundial – *Brasil: estratégias de redução da pobreza no Ceará. O desafio da modernização incluyente*, 2003.
- vii. Banco Mundial – Report No: 28544. *Project Appraisal Document on a Proposed adaptable program Loan in the Amount of US\$ 572'2 Million to the Federative Republic of Brazil for a Bolsa Família Project*, 2004.
- viii. Banco Mundial – Report No: 51185-BR, *Documento do Projeto de Avaliação de um Programa de Empréstimo Adaptável, no valor de U\$S 200 milhões para a República Federativa do Brasil em apoio a segunda fase do projeto Bolsa Família*, 2010.
- ix. UNESCO – *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*, 2010.

2. Revisão bibliográfica de literatura especializada.

3. Documentos e relatórios oficiais de Ministérios, Secretarias de Estado e institutos de pesquisa. Principal documento analisado:
 - i. MDS – *Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil: Balanços e Desafios*, 2010.
4. Legislações, Portarias, relatórios e deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (entre 2003 e 2010).
5. Planilhas técnicas de orçamento (SIGA, portal da transparência, entre outros).
6. Matérias divulgadas em veículos científicos.
7. Matérias jornalísticas.

A presente dissertação está dividida em quatro capítulos, de modo a criar um encadeamento lógico, iniciando pelo mais geral (de acordo com uma visão de totalidade) para o mais específico e diretamente ligado ao objeto de pesquisa. **O Capítulo 1** aborda a matriz teórica liberal, partindo do princípio de que o pensamento liberal encerra uma gama considerável de correntes e particularidades difusas. A reflexão sobre o pensamento liberal é fundamental para o estudo das políticas sócias de ontem e de hoje, posto que este modo de pensar influenciou decisivamente na existência dos processos sociais que demandaram e demandam políticas, tanto por parte das elites políticas e econômicas (visando a mitigação dos conflitos de classe) quanto por parte das classes exploradas como meio de resistência e ampliação dos seus direitos. Pensar a influência do Banco Mundial sobre as políticas sociais brasileiras é pensar sobre a sua mentalidade contraditória, que mescla as matizes neoliberais (e suas defesas por vezes vociferantes sobre o livre mercado e a redução do Estado), com matizes típicas dos liberais clássicos, e sua mentalidade de que “às vezes é necessário dar os anéis para manter os dedos”.

O Capítulo 2 traz um breve panorama do processo de desestruturação do financiamento das políticas sociais no Brasil, e como a influência neoliberal trouxe em seu bojo, além de uma maior priorização nos mecanismos da especulação financeira, também reafirmaram a posição de supremacia da esfera econômica e do mercado financeiro em detrimento da esfera social.

O Capítulo 3 apresenta um histórico resumido da assistência social brasileira (como prática e como política), discute a sua condição de subalternidade e conflito com a esfera do trabalho e também mostra quais foram os principais impactos da ofensiva neoliberal em seu âmbito e nas políticas sociais de uma forma geral. Este capítulo também

entra na polêmica discussão em torno de uma suposta “assistencialização das políticas sociais brasileiras”, tendo em vista a importância dada, na Gestão Lula, a programas de transferência de renda focalizados, como o Programa Bolsa Família.

No **Capítulo 4** foi analisada a influência histórica do Banco Mundial como disseminador de uma cultura e visão hegemônicas sobre pobreza e políticas sociais, culminando com os anos 2000 e a reciclagem das ideias de Amartya Sen sobre desenvolvimento e capacidades. Por fim, serão apresentadas as conclusões da pesquisa sobre as evidências de influência direta e indireta do Banco Mundial na política de assistência social da Gestão Lula, sob o comando do MDS.

CAPÍTULO 1 – A matriz teórica liberal

O propósito deste capítulo é o de realizar um breve resumo dos princípios filosóficos e políticos que presidiram o “conjunto de proposições teóricas” chamado Liberalismo, cuja presença remonta o século XVIII. A sua compreensão é fundamental para situar o estágio atual das políticas sociais brasileiras, influenciadas originalmente por esses princípios clássicos e também para entender a base fundante do paradigma neoliberal, hoje prevalecente (tendo em mente que o objeto a que se refere esta pesquisa é a relação entre a política de assistência social no Governo Lula e sua relação com um dos principais representantes da ideologia neoliberal – o Banco Mundial). Seguindo um encadeamento lógico, parte-se do princípio de que as políticas sociais brasileiras, no caso específico, a política de assistência social, foi estruturalmente modificada pelas concepções e influências neoliberais, que, por sua vez, tem como base ou princípio filosófico-teórico¹¹, o pensamento liberal clássico.

1.1 - O liberalismo clássico – origens e questões conceituais

O liberalismo tem raízes cujas ramificações inspiradoras remetem-se a diversas épocas e direções, bem como a ideias de vários pensadores em diferentes contextos e momentos históricos, com o fim delinear o papel do Estado, as suas origens e elementos constitutivos. De fato, o liberalismo representou a união de ideias e doutrinas que remontam à Grécia antiga, como os princípios de justiça de Platão, os esboços sobre a propriedade privada de Aristóteles (e também a sua teoria sobre a justiça), as teorias sobre a função do Estado de Cícero entre muitas outras fontes importantes (VERGARA, 1992).

Já no século XVIII, começaram a despontar duas correntes filosóficas ou doutrinas éticas e morais que estabeleceram as bases ideológicas para os sistemas políticos e jurídicos do ocidente, principalmente no continente europeu. Trata-se, uma, da doutrina utilitarista (que estabelece que as ações devam pressupor a felicidade humana) e, outra, da doutrina do “direito natural” (que define regras sustentadas por uma suposta “ordem natural”). Inicialmente mecanismos de legitimação das instituições existentes desde a antiguidade (como a escravidão), essas doutrinas posteriormente passaram a questionar se tais instituições não seriam contrárias ao bem ou a ética.

¹¹ Embora não haja consenso no âmbito acadêmico de que liberalismo e neoliberalismo representem uma teoria ou estatuto epistemológico.

Para Artur Lovejoy, segundo Vergara (1992), ideias novas são um fato raro na história da humanidade, visto que representam a combinação de diversas outras ideias orientadas por novos aportes explicativos. Assim, uma teoria ou doutrina originada de outra anterior carrega consigo os genes das explicações que a precederam. Desta forma, tendo o liberalismo herdado princípios de doutrinas por muitas vezes conflitantes, como o utilitarismo e o direito natural, entre outras correntes divergentes (como as que defendiam um Estado forte e as que defendiam um Estado mínimo), este se subdividiu, ao longo da história, em vertentes diferenciadas e até antagônicas.

Destarte, o mesmo liberalismo que, orientado pelos princípios do direito natural lutou pela instituição de critérios de repartição de lucros e propriedades, também foi o liberalismo que naturalizou a pobreza e erigiu a fundação sobre a qual, até os dias de hoje, está assentada a propriedade privada. Quanto ao liberalismo orientado pelo princípio utilitarista, este expôs, pela primeira vez – de acordo com John Stuart Mill em sua obra *Da liberdade* (1859) – que o exercício das chamadas liberdades individuais podem trazer consigo *consequências danosas* para estratos sociais ou para todo o conjunto da sociedade. De outro modo, este mesmo liberalismo de vertente utilitarista, ciente da linha tênue existente entre o individualismo e um *hedonismo egoísta*, aconselhava os indivíduos a seguirem seus instintos de consumo (e desse modo, maximizar a sua felicidade individual), posto que este interesse egoísta conduziria, naturalmente, ao bem-estar e à felicidade da coletividade (VERGARA, 1992).

A doutrina liberal, como já dito, originou-se de correntes por vezes concorrentes e contrapostas que, ao se associarem, posteriormente, em uma doutrina mais coesa, mantiveram em seu cerne o gene do conflito de ideias e da contradição. E a tentativa de se corrigir distorções oriundas de uma determinada vertente filosófica, acabava por criar outra lacuna teórica, como é o caso da crítica feita ao utilitarismo por falta de valores inalienáveis (superiores a um conceito abstrato de felicidade), que inclusive descambou, por parte dos próprios utilitaristas, para a ideia subsequente de que existem, portanto, valores ou interesses individuais que se sobrepõem aos interesses de toda uma coletividade.

Dessa forma, emergiram, ao longo dos últimos três séculos, diversos “liberalismos”, o que explica, em parte, a existência ainda hoje da diversidade semântica que gravita em torno do termo “liberal”. Em vista disso, torna-se necessário explicitar os conceitos que por vezes até tiveram papel decisivo na construção de instituições basilares,

como a Seguridade Social brasileira, que bebeu da fonte dos “liberais” William Beveridge e John Maynard Keynes – embora não se deva perder de vista que são construções ou modelos de legitimação de uma lógica fundamentalmente capitalista.

Em que pesem as diversas vertentes que o constituíram, o liberalismo hoje possui um conjunto teórico resultante de um longo período de expurgo das suas nuances iniciais orientadas para uma coletividade ou por um direito de “todos” à propriedade, centrando-se gradualmente nas questões mais ligadas à individualidade ou a inviolabilidade de direitos individuais. Com o tempo, o liberalismo solidificou-se cada vez mais como “corrente” teórica, unificando princípios de várias doutrinas filosóficas, porém, orientando-se em direção à corrente do chamado *ultraliberalismo* de Herbert Spencer e Frédéric Bastiat e distanciando-se dos liberais clássicos, como Condorcet, Thomas Paine e Turgot¹². Em suma, o liberalismo caminhou rumo a uma ideologia que exultava o consumo e a satisfação de necessidades materiais individuais, estabelecendo uma transição do chamado liberalismo ético (orientado por questões de ordem moral e de princípios) para o liberalismo econômico e suas questões de ordem econômica prática (BELLAMY, 1994).

Entretanto, mesmo com as suas muitas revisões, questionamentos e reinterpretações¹³, ao se homogeneizar como doutrina, o liberalismo uniu, ao mesmo tempo e em um mesmo eixo, princípios consolidados e fragilidades teóricas como foi o caso da chamada “hierarquia de liberdades” - princípio que estabelecia a existência de limites (a serem respeitados pelo Estado) à liberdade individual, tendo em vista as suas consequências nocivas para o conjunto da sociedade. Ao evitar tratar de frente esta questão, como bem examinou Bellamy (1994), posto que isto o obrigaria a uma revisão de suas próprias bases filosóficas, o liberalismo abriu brechas para uma “relativização” das questões relacionadas à liberdade permitindo a legitimação do chamado “individualismo possessivo” (MACPHERSON, 1979) com todas as suas implicações futuras.

Tendo como princípio básico a liberdade, especialmente a chamada *liberdade negativa*¹⁴ o liberalismo surgiu em contraposição ao absolutismo monárquico e demais formas de limitação da liberdade do indivíduo e concentração de poder nas mãos do

¹² Liberais que inclusive advogavam em favor de uma política assistencial (embora não se utilizasse esta expressão) ou dever de beneficência, como papel do Estado (VERGARA, 1992).

¹³ Vide a crítica de Stuart Mill ao individualismo de Jeremy Bentham (MACPHERSON, 1979).

¹⁴ Que nega qualquer interferência do Estado na esfera privada, incluindo a proteção social.

Estado. Teve como principais idealizadores Turgot, Adam Smith, Condorcet, John Stuart Mills, John Locke e Anders Chydenius. Conforme visto, vale lembrar que o liberalismo herdou imprecisões conceituais e teóricas que refletem, inclusive, a própria contradição das ideias e crenças dos seus idealizadores. John Locke (1689)¹⁵, por exemplo, foi um dos primeiros grandes defensores das liberdades individuais e dos direitos civis (liberdade, propriedade e livre iniciativa) e da ideia de que todos os seres humanos são, por natureza, livres, à exceção de escravos, índios e miseráveis. Para Locke, a liberdade de todos os indivíduos deveria ser assegurada, desde que não interferisse no âmbito das posses materiais. O Estado assim se constituía, contratualmente, para assegurar tal liberdade, demarcada entre os limites da propriedade privada (VERGARA, 1992)

Adam Smith (2003), um dos primeiros sistematizadores da teoria econômica e um dos fundadores da economia política, preceituava que a natureza humana tem sede de acumulação de bens e capital. A busca por essa acumulação naturalmente recompensaria o trabalho árduo e a criatividade, assim como a livre concorrência traria como resultado o predomínio daqueles que vendessem produtos de melhor qualidade a um menor preço. Ao contrário de Thomas Hobbes – para quem “todo homem era lobo de outro homem” – Adam Smith nutria um grande otimismo pela sociedade, pois achava inclusive que sentimentos mesquinhos e egoístas (*self-interest*) conduziriam naturalmente, por meio de uma *mão-invisível*, ao bem estar geral e à riqueza de toda a sociedade (SMITH, 2003).

Ainda na contramão de Hobbes, que via a necessidade de um Estado com poderes absolutos para “refrear os lobos, que impeça o desencadear-se dos egoísmos e a destruição mútua” (GRUPPI, 1983, p.12), Smith defendia a existência de um Estado que apenas assegurasse os direitos individuais de liberdade, propriedade, segurança e livre iniciativa, podendo também agir em setores tido como essenciais ou sem perspectivas de ganhos para a esfera privada, como educação, saúde pública, infraestrutura e controle de fluxo de capitais.

Observa-se que tanto na época de John Locke (século XV), quanto de Thomas Hobbes e Adam Smith (século XVI), a ideia burguesa de contrato já se fazia presente. O poder e a abrangência da atuação do Estado seriam previamente estabelecidos em contratos, que poderiam ser desfeitos caso não fossem cumpridos. O indivíduo era, portanto, primordial a todas as formas de organização humana, pois precedia a sociedade e

¹⁵ Autor de *A Letter Concerning Toleration* (1689) e *Two Treatises of Government* (1689).

ao próprio Estado, instituindo-o e legitimando-o por meio destes contratos. Por essa perspectiva, o liberalismo opunha-se a todas as formas de intolerância e autoridade religiosa que representassem ameaça aos seus valores individuais de liberdade e propriedade. Para os liberais clássicos, as leis e regulamentos sobre a produção, formas de comercialização, salários e condições de trabalho deveriam ser abolidas, pois representariam barreiras ao sucesso empresarial, à eficiência e, conseqüentemente, à geração da riqueza. Essa regulação deveria ser feita pelo próprio mercado, que alocaria os recursos de forma mais eficiente, ao mesmo tempo em que promoveria maior produtividade e melhores salários aos trabalhadores, dada a maior demanda obtida.

Por essa mesma perspectiva, instituições tradicionais, como a aristocracia, a nobreza, o clero e as corporações de ofício, seriam prejudiciais à sociedade por concentrarem grande influência e poder político. Este poder, por sua vez, se colocaria em posição contrária aos princípios de liberdade individual e livre iniciativa, devendo, ser controlado e limitado por uma estrutura legal e jurídica. Foi deste princípio que, posteriormente, iria escoar um dos principais paradigmas e incoerências da ordem política liberal: a associação (perigosa) entre liberalismo e democracia, como forma de exercício de poder pelo povo. Mas, como assinalou Bobbio (1988), o encontro entre a democracia e o liberalismo surgiu da própria oportunidade de proteção dos direitos individuais e de propriedade que o exercício democrático tornou possível. Efetivamente, a democracia seria a ferramenta política ideal por meio da qual os cidadãos poderiam controlar e circunscrever o universo de atuação (e de controle) do próprio Estado. Por outro lado, é interessante notar (apesar de isso não fazer parte da temática desta dissertação) que o liberalismo também serviu de cimento para a consolidação do Estado democrático (com as suas “questionáveis” vantagens e falhas¹⁶), posto que este também (assim como o liberalismo) entende e percebe a sociedade de acordo com uma concepção individualista de mundo (BOBBIO, 1988).

Outro grande pilar ideológico do liberalismo, o da virtude do trabalho, veio a solidificar a ideia de que o mercado conduziria naturalmente ao bem-estar de toda a sociedade. Se o indivíduo estivesse disposto a trabalhar arduamente, a desenvolver todas as suas capacidades para a obtenção de um êxito empreendedor, ele seria naturalmente

¹⁶ Visto que o exercício democrático em uma sociedade essencialmente desigual (tanto em termos econômicos quanto de acesso à informação) acentua a própria desigualdade e cria uma elite que, se antes era somente econômica, agora também é política.

recompensado. Mas, caso não obtivesse êxito por meio do trabalho, tratar-se-ia, tão somente de falta de empenho e esforço, cabendo-lhe a culpa pelas consequências que daí adviriam. Dentre estas, a condição de pobreza passaria a ser um problema individual a ser equacionado neste mesmo plano. Importante lembrar que a concepção de políticas e programas assistenciais baseados em contrapartidas e em “portas de saída” assentam-se nesses princípios.

Por conseguinte, de um conjunto de ideias e princípios, muitas vezes contraditórios, mas que inicialmente nutriam um caráter essencialmente utópico (LÖWY, 1987) nos séculos XVI e XVII, o liberalismo passou, a partir do século XVIII, a ganhar influência direta e ostensiva, e a transitar de um “interesse acadêmico para um ativismo ilimitado” (POLANYI, 1988, p.143). Sendo assim, ele passou a requerer definições práticas e implementações de ordem política e econômica – inclusive no plano internacional. E tais implementações, para darem certo, deveriam orientar-se por três dogmas clássicos baseados na teoria de David Ricardo, a saber: “o trabalho deveria encontrar seu preço no mercado¹⁷, a criação do dinheiro deveria sujeitar-se a um mecanismo automático (o padrão-ouro) e os bens deveriam ser livres para fluir de país a país, sem empecilhos ou privilégios”. (POLANYI, 1988, p.141).

No século XIX, o economista David Ricardo em seu livro *Princípios de economia política e tributação* (1817) procurou trazer as ideias de Adam Smith para o plano internacional. De acordo com Ricardo, os países, assim como os indivíduos em suas particularidades (e tendo como base um único ambiente econômico que, como visto, já apresentava enormes heterogeneidades que acentuavam as desigualdades), atuariam visando à obtenção de *vantagens recíprocas* (MORAES, 2001). Assim,

num sistema comercial perfeitamente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e seu trabalho à atividade que lhe seja mais benéfica. Essa busca de vantagem individual está admiravelmente associada ao bem universal do conjunto dos países. Estimulando a dedicação ao trabalho, recompensando a engenhosidade e propiciando o uso mais eficaz das potencialidades proporcionadas pela natureza, distribui-se o trabalho de modo mais eficiente e mais econômico, enquanto pelo aumento geral de volume de produtos difunde-se o benefício de modo geral e une-se a sociedade universal de todas as nações do mundo civilizado por laços comuns de interesse e intercâmbio (RICARDO, 1982, p.104).

¹⁷ Diz respeito ao trabalho como mercadoria, e, portanto, o seu valor seria dado pelas leis naturais de oferta e demanda. Neste sentido, o excedente de mão de obra teria uma função determinante, pois atuaria de modo a forçar os salários para baixo.

Do exposto depreende-se que, quando Ricardo argumenta que cada País naturalmente dedica-se a atividades que lhe sejam mais “benéficas”, já está implícito que cada nação se dedicará a atividade que lhe traga maiores vantagens competitivas, visto que, como apresentado no início deste trabalho, o liberalismo pressupõe competição, com resultados sempre de soma-zero, isto é, sempre com vencedores e perdedores na mesma proporção. Estas teorias liberais favoráveis à abertura comercial sem restrições desconheciam – ou pelo menos não se dedicavam a esta questão – as consequências de um cenário concorrencial entre nações ricas e nações com menos recursos. A consequência direta desta linha argumentativa é que qualquer eventual fracasso individual seria (dentro de um cenário interno de poucos recursos naturais e de baixa capacidade de investimento, entre outras adversidades) transposto para uma nação inteira; isso porque o destino econômico de um país é determinado pela soma de todos os esforços e capacidades de seus cidadãos, excluindo-se uma minoria (em melhores condições) que fugiria a esta lógica.

Tal discurso liberal está tão fortemente impregnado de idealismo e até de certa ingenuidade, visto que obviamente não haveria a menor possibilidade de sua aplicabilidade nos termos e condições propostas, como, de fato, não ocorreu. E isso é verdadeiro, tanto em relação a uma suposta socialização da riqueza (como consequência de aspirações egoísticas), quanto em relação ao *laissez-faire*¹⁸, posto que sem as históricas intervenções estatais, no sentido de se obter equiparações comerciais, tais desigualdades teriam se acentuado. A este respeito, Polanyi (1988, p.144) é taxativo. Para ele,

não havia nada de natural em relação ao *laissez-faire*; os mercados jamais poderiam funcionar deixando apenas que as coisas seguissem o seu curso. Assim como as manufaturas de algodão – a indústria mais importante do livre comércio – foram criadas com a ajuda de tarifas protetoras, de exportações subvencionadas e de subsídios indiretos dos salários, **o próprio *laissez-faire* foi imposto pelo estado...** Para o utilitarista típico, o liberalismo econômico era um projeto social que deveria ser posto em prática para grande felicidade do maior número de pessoas; o *laissez-faire* não era o método para atingir alguma coisa, era a coisa a ser atingida. É verdade que a legislação nada podia fazer diretamente, a não ser abolir as restrições prejudiciais, mas isto não significava que o governo não podia fazer alguma coisa, ainda que indiretamente. Pelo contrário, o liberal utilitarista via no governo o grande agente para atingir a felicidade (Grifo adicionado).

Vale frisar, em complemento, que tal participação estatal, pelo menos até meados do século XIX, deveria ser restrita à esfera burocrática e administrativa, pois até então, a

¹⁸ A expressão francesa *laissez-faire* (deixar fazer, em português), associada ao liberalismo é atribuída ao Marquês de Argenson por volta de 1751 (KEYNES, 1936).

influência política estatal deveria ser limitada ao máximo, tendo em vista a pouca participação política liberal neste período. Entretanto, a influência ideológica utilitarista de Jeremy Bentham materializada em seu livro *Princípios da Moral e da Legislação* (1789), começava a preponderar, visto que, conforme indica Polanyi (1988), contrariamente ao que afirmam os liberais, o *laissez-faire* se deu com uma participação ativa do Estado; os “administradores tinham que estar sempre alertas para garantir o funcionamento livre do sistema” (POLANYI, 1988, p.146).

O liberalismo, ao longo de sua história, e até em virtude da capacidade intelectual e de convencimento de seus idealizadores, se caracterizou também pelo distanciamento entre as suas teorias, a realidade e os condicionantes históricos, a despeito do seu propalado caráter empírico. Porém, mais do que isso, as suas crenças e argumentos sempre se revestiram de forte aparência de moralidade e justiça. A partir do momento em que se esgotavam as capacidades explicativas de um determinado conceito, criavam-se outros buscando fechar tais lacunas. Neste sentido, o utilitarismo de Jeremy Bentham, apresenta o liberalismo como sendo a alternativa moralmente correta, e argumenta que todas as decisões deveriam visar o bem estar e a felicidade geral, mesmo que isto represente o infortúnio de uns. Com efeito, a doutrina utilitarista foi muito eficiente como instrumento de convencimento já que, como o liberalismo se propunha a buscar o bem comum, o correto e o justo, qualquer decisão (principalmente por parte do Estado) em contrário seria uma violação de tais preceitos.

Talvez um dos maiores problemas conceituais do liberalismo e, contraditoriamente o seu maior trunfo, seja a sua associação (muitas vezes intencional) com o conceito de democracia. Esta confusão se deve, em grande medida, pelas alterações institucionais provocadas pelos próprios liberais visando a sua participação política ou mesmo a defesa dos direitos individuais e de propriedade. No bojo das definições e delimitações de papéis do governo, está também a necessidade de criação de mecanismos e dispositivos que, ao mesmo tempo em que limitem a atuação estatal, propiciem maior poder de participação às esferas não governamentais.

Para Bobbio (1986), esta ideia teria sido desenvolvida introdutoriamente por Benjamin Constant no livro *A liberdade dos antigos comparada com a liberdade dos modernos*, segundo o qual a expressão da modernidade de um povo seria uma liberdade em intercâmbio com o Estado, expressa pela liberdade civil e pela liberdade política via

representação. Esta concepção liberal se diferenciava da visão rousseauiana¹⁹ de democracia direta, tida para Constant como a *liberdade para os antigos*. Trata-se, esta indicação, de um exemplo concreto de como o pensamento liberal sequestrou princípios da teoria da democracia, adaptando-os de acordo com os seus intentos políticos e ideológicos. Portanto, nada mais óbvio que o sistema representativo fosse o modelo a ser alcançado, visto que este era o único compatível com o Estado liberal.

Isso explica o fato de Rousseau ser uma figura polêmica e, em certa medida, antipática nas hostes liberais; pois, apesar de ele ter uma ideia otimista do indivíduo, ao contrário de Hobbes, pregava que precisaria sempre haver liberdade associada à igualdade, visto que a sociedade é, em seu conjunto, soberana; e esta soberania tinha que ser exercida coletivamente. Neste sentido, não deveria haver separação entre sociedade e Estado, o que eliminaria a necessidade de separação dos poderes estatais, proposta pelo também liberal Montesquieu (o Legislativo, representado pelo parlamento; Executivo representado pelo governo e o Judiciário) como forma de limitar os poderes de cada instância do Estado (GRUPPI, 1983).

A dificuldade em dissociar liberalismo de democracia também se deve às conquistas liberais, que, de certa maneira, também foram conquistas no âmbito democrático visto que ampliaram a participação popular via ampliação das instituições representativas (parlamentos); criaram dispositivos jurídicos, como o *habeas corpus*; instituíram e expandiram o sufrágio, entre outros ganhos. Vale dizer, o liberalismo utilizou-se da democracia, na forma que mais lhe convinha, a representativa, visando criar uma base política; e em virtude disso passou a ser erroneamente associado à democracia, como se fossem equiparáveis e equivalentes. Entretanto, para que uma experiência democrática seja digna dessa qualificação, é necessário que se dê um consistente passo adiante em direção à vontade da maioria, um passo que, para os liberais, se aproximaria cada vez mais de um regime totalitário e despótico, o que demonstra, segundo Wood (2003), que:

o capitalismo é, na essência, incompatível com a democracia. E é incompatível não apenas no caráter óbvio de que o capitalismo representa o governo de classe pelo capital, mas também no sentido de que o capitalismo limita o poder do “povo” entendido no estrito significado político. Não existe um capitalismo governado pelo poder popular, não há

¹⁹ De Jean-Jacques Rousseau autor de *Discurso Sobre a Origem da Desigualdade Entre os Homens*(1755) e *Do Contrato Social* (1762).

capitalismo em que o povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação, não há capitalismo em que as exigências de maximização dos lucros não definam as condições mais básicas da vida (pp.7/8).

1.2 - O ideário neoliberal - origens e orientações

Partindo-se do pressuposto de que o neoliberalismo, ou o novo liberalismo (*neo* = novo) não significa uma ruptura com o liberalismo clássico, considera-se que ele possui as mesmas imprecisões teóricas de seu antecessor, além de representar o resgate das ideias daquele em um momento de perda de legitimidade dos seus preceitos e de paulatina expansão do intervencionismo estatal a partir do final do século XIX. Este período também foi marcado por grandes conflitos políticos entre nações e crises financeiras que chegariam ao seu ápice com a grave crise de 1929. Nesse momento de vulnerabilidade e de busca de referências que dessem conta das questões que se apresentavam surgiu, paralelamente ao *New Deal*²⁰ norte americano, a figura do economista britânico John Maynard Keynes – com a publicação, em 1936, de seu livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, no qual o autor questiona as incertezas decorrentes do investimento privado e analisa objetivamente os mecanismos das práticas econômicas. Disso ganhou evidência a figura de um Estado capaz de regular a oferta e demanda de produtos, a concorrência e os níveis de emprego, controlando, dessa forma, as inseguranças inerentes ao sistema²¹. Entretanto, Keynes não visava uma ruptura com o sistema capitalista, mas sim o seu aprimoramento, seja socializando o consumo (e não a produção), seja minimizando, por meio da intervenção estatal, as distorções oriundas das relações entre emprego, consumo, investimento e poupança.

No entanto, antes desse período, Keynes já era conhecido no meio econômico, graças, principalmente, à publicação de *The End of Laissez-faire*, de 1926. Esta obra representa uma crítica aos principais pilares do liberalismo clássico, entre eles o de que a busca pelo interesse individual levaria, naturalmente, à obtenção de ganhos para a

²⁰ O *New Deal* foi a denominação dada ao conjunto de medidas introduzidas pelos Estados Unidos, entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana após a crise de 1929.

²¹ Um sistema que, segundo Keynes, não visa a produção de bens e serviços, mas a produção de mais dinheiro, típicos de uma economia monetária. E que também está a mercê não de questões meramente matemáticas ou probabilísticas, mas de expectativas, vontades, desejos e ânimos dos detentores dos meios de produção (LIMA, 1984).

sociedade, ou a própria lei de Jean Baptiste Say²². De fato, Keynes chegava a ser um crítico um tanto ácido e irônico dos cânones liberais, a despeito da sua formação e crença também burguesas (LIMA, 1984). Na verdade, ele era o que se convencionou chamar de liberal humanista, por defender o coletivismo, rejeitar as ideias utilitaristas e apoiar práticas como a distribuição de uma renda básica²³, de aplicação de impostos progressivos, e de intervenção do Estado na garantia de serviços essenciais (como saúde e educação).

Após mais de uma década de crescente influência nos salões ministeriais e presidenciais de vários países (entre eles os Estados Unidos, de Roosevelt), suas ideias se consolidaram no período da Segunda Guerra Mundial, durante o qual foi o grande articulador da política econômica do primeiro ministro inglês Winston Churchill. Keynes dava o embasamento econômico para um movimento silencioso, iniciado no século XIX, de ascensão dos ideais social-democratas, de ampliação do poder de barganha dos sindicatos, de extensão dos direitos civis e políticos em várias partes do mundo (MARSHALL, 1967) e de desestruturação da ordem capitalista vigente, que incentivava a mudança nos métodos de produção (PREZEWSKI, 1991). Com efeito, este componente econômico serviu de base para o “componente social” do Welfare State, amplamente disseminado após o surgimento do *Relatório Beveridge (Report on Social Insurance and Allied Services)* na Inglaterra no ano de 1942. Este relatório, elaborado por uma comissão interministerial inglesa²⁴ coordenada pelo economista William Beveridge, propunha uma revisão no modelo fragmentado de seguridade social existente na Inglaterra, na qual políticas de qualidade e de âmbito universal fossem contempladas nas áreas da saúde, educação, trabalho, ao lado da previdência e da assistência social²⁵ (PEREIRA-PEREIRA, 2008). A atuação conjunta de todos estes fatores contribuiu para a introdução de um novo padrão de sociabilidade, caracterizado como a “era de ouro do *Welfare State*”.

De forma paralela, mas ao mesmo tempo discreta, os idealizadores da retomada liberal iam, paulatinamente, estabelecendo suas bases de influência, capitaneados por figuras ilustres da escola econômica austríaca como Ludwig von Mises e, posteriormente, Frederick August von Hayek, que, em 1947, criou a *Mont Pelerin Society*. Entre os que

²² Jean Baptiste Say formulou a *lei de Say*, que postulava, segundo Keynes, que toda oferta cria sua própria demanda.

²³ *Em possibilidades para nossos netos*, de 1930 (SILVEIRA, 2002).

²⁴ *Committee on Social Insurance and Allied Services*

²⁵ Ver ressalvas sobre o Relatório, tanto em relação às incoerências de seu texto quanto aos problemas de sua execução em Pereira-Pereira (2008).

faziam parte desta sociedade e pregavam o retorno das ideias de livre mercado estavam, além de Mises e do próprio Hayek, o economista Milton Friedman, da Universidade de Chicago e o filósofo austríaco Karl Popper (HARVEY, 2008).

Ano após ano, este núcleo de influências foi se expandindo, tendo como apoio fundamental empresários e líderes corporativos influentes, além de alguns estratos governamentais. Ademais, a “ameaça comunista” que se alastrava pelo globo, e que inclusive se juntou aos “aliados”²⁶ durante a 2ª grande guerra, funcionou como um catalizador para a ampliação deste novo movimento de questionamento e oposição. Em consequência, além da crescente influência no mundo empresarial, e, em certa medida, no mundo político, diversos institutos de ensino e pesquisa se formaram, como o *Institute of Economic Affairs*, de Londres, a *Heritage Foundation*, de Washington e a Universidade de Chicago, da qual Milton Friedman pertencia. Até meados dos anos 1970, o neoliberalismo já possuía uma corrente teórica mais homogênea e bem difundida que a do seu predecessor (liberalismo), tendo sido agraciada com dois prêmios Nobel de economia (em 1974, conferido à Hayek, e, em 1976, à Friedman), o que constituía um termômetro da tendência acadêmico-científica e política nos anos 1970.

Os anos setenta do século XX foram conturbados e emblemáticos, pois representaram um período de ruptura com o padrão de acumulação keynesiano/fordista. Mandel em seu livro *A Crise do Capital*, publicado no Brasil em 1990, fornece um detalhado diagnóstico deste período e de seus ciclos recessivos, estabelecendo parâmetros de análise, não apenas de seus determinantes econômicos, mas de todo um conjunto de elementos que expõe fragilidades nas bases estruturais do capitalismo. Para Mandel (1990), a crise de 1974/75 foi uma crise clássica de superprodução. Com esta afirmação, procura ser enfático e direto ao dissociá-la da recorrente ligação desta com as crises do petróleo, de 1973 e 1979, ou com o alto custo dos salários. O autor aponta ainda que tal momento foi a “conclusão de uma fase típica de queda da taxa média de lucros. Tal queda é claramente anterior ao encarecimento pronunciado do petróleo depois do desencadeamento da Guerra do Yon Kippur²⁷ (MANDEL, 1990, p.23).

Além disso, do outro lado da balança pesou a grave crise fiscal pela qual passavam as economias centrais, que enfrentavam uma dificuldade crescente em financiar

²⁶ Grupo de países (encabeçados pelos Estados Unidos, Inglaterra e União Soviética) que se opuseram ao Eixo (Alemanha, Japão e Itália) durante a Segunda Guerra Mundial.

²⁷ Guerra iniciada em 1973 entre uma coalizão de países árabes (Egito, Síria e Iraque) contra Israel.

os seus programas sociais mais demandados por uma massa trabalhadora em crescente empobrecimento. Isso, obviamente, teve reflexos na sustentação orçamentária dos países centrais, que viram a sua base tributária se reduzindo pelo lado dos trabalhadores (devido à queda da renda real) e também pelo lado do capital (por meio de práticas cada vez mais adotadas de sonegação e políticas que desoneravam o lucro e os mercados financeiros). Em suma, a crise fiscal apresentou-se como resultado de uma relação que é estruturante do capitalismo monopolista, a saber: o capital, para prosperar, sempre busca a socialização dos custos de reprodução da classe trabalhadora ao mesmo tempo em que mantém o excedente de sua produção sob a égide da esfera privada, o que gera impactos negativos sobre o Estado (O'CONNOR, 1977). A crise de 1970 se deu também em função da rigidez do modelo produtivo vigente e da baixa capacidade de investimentos dos países. Isso colocou em dúvida a continuidade do padrão keynesiano-fordista, tendo em vista a sua apregoadada incapacidade em fornecer respostas rápidas, ágeis e geograficamente flexíveis às instabilidades econômicas. E tais respostas se faziam ainda mais necessárias dadas à nova conjuntura global de mercados em franco processo de interligação.

Outros determinantes históricos também merecem consideração, como, por exemplo, o rompimento dos acordos realizados em *Bretton Woods*, o que representou uma forma dos países signatários continuarem competitivos economicamente. Em meio a já grande dificuldade para manterem os níveis inflacionários sob controle, combinado a um forte processo recessivo, os dois choques do petróleo (em 1973 e 1974) surgiram para dar o golpe final nos anos de prosperidade do capitalismo regulado (MORAES, 2001). No plano político, tais acontecimentos fizeram com que medidas drásticas fossem desenhadas, inicialmente, na Grã Bretanha e, posteriormente, nos Estados Unidos. Segundo Harvey (2008, p. 31-32),

em maio deste ano [1979], Margareth Thatcher foi eleita na Grã Bretanha com a firme obrigação de reformar a economia. Sob a influência de Keith Joseph, um publicista e polemista bem ativo, com fortes vínculos com o Neoliberal Institute of Economic Affairs, ela aceitou o abandono do keynesianismo e a ideia de que as soluções monetaristas do lado da oferta eram essenciais para curar a estagflação que marcara a economia britânica naquela década. Thatcher reconhecia que isso significava nada menos que uma revolução em políticas fiscais e sociais, e demonstrou imediatamente uma forte determinação de acabar com as instituições e práticas políticas do Estado social democrata que se consolidara no País a partir de 1945. Isso envolvia enfrentar o poder sindical, atacar todas as formas de solidariedade social, dismantelar os compromissos do Estado de bem-estar social, privatizar empresas públicas, reduzir impostos... Para Thatcher, todas as formas de solidariedade social tinham de ser

dissolvidas em favor do individualismo, da propriedade privada, da responsabilidade individual e dos valores familiares.

Já nos Estados Unidos,

Paul Volker assumiu o comando do Banco Central dos Estados Unidos (FED) em julho de 1979, e no curso de alguns meses mudou drasticamente a política monetária. O FED a partir de então assumiu a liderança na luta contra a inflação, independentemente das consequências (em particular no que se refere ao desemprego). Então, em 1980, Ronald Reagan foi eleito presidente dos Estados Unidos e, armado com um carisma pessoal, impeliu seu País a revitalizar a economia, ao apoiar as decisões de Volker no FED e adicionar sua própria mistura particular de políticas destinadas a restringir o poder do trabalho, desregular a indústria, a agricultura e os setores extrativistas, assim como liberar os poderes das finanças tanto internamente como no cenário mundial (HARVEY, 2008, p.11).

De todo modo, a maior consequência deste período de reflexões e reavaliações foi que estas provocaram, de acordo com Harvey (2008, p.11), um processo “de ruptura revolucionária na história social e econômica do mundo”. Esta ruptura, por seu turno, teve como mola propulsora o resgate²⁸ das ideias liberais, sob a alcunha de (neo)liberalismo.

A primeira experiência concreta, de um modelo estatal estruturado em bases neoliberais, ocorreu no Chile, após o golpe sofrido pelo então presidente Salvador Allende, golpe este planejado pelos Estados Unidos e executado pela *Central Intelligence Agency* (CIA) e as forças armadas americanas. Ironicamente, o governo então implantado, encabeçado pelo General Augusto Pinochet, empreendeu uma série de violentas reprimendas contra todas as formas de organização popular, ao melhor estilo ditatorial. Paradoxalmente, Pinochet cercou-se de especialistas formados pela Escola de Chicago (de Milton Friedman), que colocaram em prática todos os receituários propostos pela nova concepção teórica, quais sejam, desestruturação e desregulação das relações de trabalho, abertura econômica, privatizações, eliminação da seguridade social pública, entre outras medidas do receituário neoliberal (HARVEY, 2008).

Tudo isso (...) ofereceu úteis dados para suportar a subsequente adoção do neoliberalismo na Grã Bretanha (sob Thatcher) e nos Estados Unidos (sob Reagan) nos anos 1980. Não pela primeira vez, uma experiência brutal realizada na periferia transformou-se em modelo para a formulação de políticas no centro (HARVEY, 2008, p.18-19).

²⁸ O “resgate” aqui mencionado diz respeito ao seu momento de implementação política ostensiva e, de certa forma, institucionalizada, visto que foi encabeçada pelos dois nomes mais influentes naquele momento – Thatcher e Reagan – (daí a expressão “com influência política nunca antes vista”). Como força teórica pode-se dizer que o marco histórico simbólico de surgimento do neoliberalismo foi em 1947 com a criação da Mont Pelerin Society (HARVEY, 2008, p.29).

Avançando em sua análise sobre as crises capitalistas, Mandel (1990) propôs uma abordagem que englobasse todas as suas causas históricas e estruturais (econômicas, políticas, sociais, culturais e ambientais). E nesta mesma linha, Mészáros (2002), afirma que as crises ocorridas na década de 1970 expõem um estágio do sistema capitalista no qual suas deficiências podem apenas ser mascaradas, não contidas, posto que estão nas suas próprias raízes. Para este autor, o momento histórico no qual as ideias neoliberais consolidaram-se política e economicamente foi, antes de tudo, um momento de mudança de paradigmas e de formas de se enxergar o mundo. Foi inclusive um momento no qual as próprias crises abandonaram as suas características cíclicas (decorrente de flutuações na atividade econômica e modificações na esfera produtiva) para tornarem-se permanentes (MÉSZÁROS, 2002).

Nas grandes mudanças ocorridas, que culminaram na ascensão neoliberal, é fundamental frisar uma característica marcante deste conjunto ideológico e político que coincidiu com o contemporâneo momento de mundialização ou globalização pelo alto, no dizer de Ianni, bem como de rompimento de limitações de ordem espacial: o que Harvey (2005, p. 31) apresenta como sendo o *novo imperialismo* ou o *imperialismo capitalista*, assim definido:

projeto distintivamente político da parte de atores cujo poder se baseia no domínio de um território e uma capacidade de mobilizar os recursos naturais e humanos desse território para fins políticos, econômicos e militares e ‘os processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo’ (o imperialismo como um processo político-econômico difuso no espaço e no tempo no qual o domínio e o uso do capital assumem a primazia).

Visão semelhante é apresentada por Gorz (2004) sobre o papel destes novos *Estados supranacionais*, isto é, nações que transcenderam as barreiras impostas pelos limites territoriais, geográficos, políticos e culturais. No entanto, Gorz (2004) ressalta uma emancipação capitalista do mundo da política por meio deste novo modelo de Estado, a serviço das ambições do mercado, quando, na realidade, os limites entre o público e o privado estão cada vez mais tênues, assim como os limites entre o político e o empresarial. Para ele, não apenas o político se converteu em capitalista, mas o capitalista em político. Mas, certamente a maior diferença entre o neoliberalismo e a sua corrente originária, o liberalismo, seja a participação neoliberal tão profunda e estrutural em todas as esferas da atividade humana.

Efetivamente, o neoliberalismo se tornou tão influente e agressivo em suas abordagens que até criou o seu próprio modelo de sociabilidade. Este modelo atende pelo nome de *sociedade do consumo*. Mas, este sistema (visto que é um sistema de valores, crenças, ideias e teorias) é tão eficiente que faz com que seja difícil perceber, a olhos menos politizados, como esta decantada liberdade é mercadorizável – visto que só existe na medida em que há capacidade econômica para tal. Trata-se, portanto, de uma liberdade para quem possui meios financeiros para obtê-la; ou, idealmente, de uma liberdade estratificada e segmentada para satisfazer uma infinidade de opções individualizadas. A esse respeito, Wacquant (2007) assinala que, para muitos indivíduos que percebem esta lógica perversa, existem duas saídas: revoltar-se positivamente e lutar contra ela (desde que haja condições para tal); ou, então, buscar, à força, o que não foi possível pelas vias consideradas legais. Porém, para casos como este, o mundo neoliberal erigiu um aparato coercitivo e punitivo sem par na história.

Assim, em vez de o capitalismo, em sua vertente neoliberal, simplesmente prometer uma vida de luxos e riquezas, via trabalho árduo e tino para os negócios – um objetivo que muitas vezes não era facilmente possível de ser propagandeado e transmitido à sociedade no tempo do liberalismo clássico – hoje basta olhar para o lado e observar os últimos lançamentos tecnológicos e de entretenimento. O novo padrão de sociabilidade capitalista faz com que todos sejam porta-vozes do seu modelo de “sociedade para o consumo”. Até mesmo a ciência sucumbiu²⁹ à influência neoliberal e, atualmente, o seu papel é questionável como veículo do progresso humano. Os seus objetivos primordiais agora se confundem com outros, nem tão nobres assim, como o lucro no mercado de ações, com as patentes ou mesmo com uma tecnologia que aumente a produtividade (sem que isso se traduza em menos esforço de trabalho, pelo contrário) e renove as prateleiras do varejo.

As similaridades³⁰ com o liberalismo também saltam aos olhos e merecem considerações. O objetivo ainda é, em termos gerais, o mesmo; os mecanismos talvez

²⁹ No período da segunda guerra mundial, George Merck, fundador da hoje gigante farmacêutica Merck, dizia que os medicamentos não são criados para o lucro e sim para auxiliar o ser humano. Em 1976, Henry Gadsden, sucessor de Merck disse à revista *Fortune* que sonhava que sua empresa vendesse para todas as pessoas, saudáveis ou doentes, como faz a empresa de chicletes Wrigley (ST-ONGE, 2006).

³⁰ Embora as diferenças também sejam consideráveis entre um e outro conjunto teórico. A principal delas é que o Liberalismo se caracteriza mais como um tronco composto de ideologias e conjuntos filosóficos diversos, enquanto que o neoliberalismo representaria uma ramificação deste tronco. Com efeito, este último possui suas raízes no ultraliberalismo, corrente do século XIX, composta de teóricos como Frédéric Bastiat na França e Herbert Spencer na Inglaterra (VERGARA, 1992). O liberalismo, utilizando o termo mais geral, pode comportar ideias de intervenção estatal em certos setores, assim como nenhuma intervenção dependendo da vertente. Algumas vertentes até nutriam uma certa proximidade com o socialismo, como o

tenham mudado para se adaptar aos novos tempos, mas os seus oponentes apenas atendem por outras alcunhas. Em vez do regime absolutista, tem-se o Estado socialdemocrata e o Estado de Bem-Estar; no lugar das corporações de ofício e instituições mercantilistas, têm-se os sindicatos e todas as formas de mobilização social. O neoliberalismo não tem apreço às atuais elites aristocráticas e engessadas, do mesmo modo que o liberalismo não tinha pela antiga aristocracia. A figura a ser exaltada é a do empreendedor, que é arrojado, criativo e flexível, seguindo as demandas do mercado.

O neoliberalismo, como proposta de retomada hegemônica liberal, conseguiu voltar ao cenário econômico mundial com uma força e apelo nunca visto em um espaço tão curto de tempo; e, ao mesmo tempo, conseguiu (e neste ponto foi até mais eficiente que a sua versão clássica), se apropriar de quase todos os espaços de influência política. Enquanto o liberalismo clássico tinha que barganhar espaços via intervenções jurídicas e constitucionais, o neoliberalismo conseguiu não só angariar um forte poderio político, mas também coercitivo – penal, policial e militar – a “gerir” a própria miséria produzida.

1.3 - O papel dos organismos multilaterais – as gêmeas de *Bretton Woods*

Antes de qualquer discussão a respeito das origens, influências e mudanças históricas observadas no comportamento de agentes multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, é fundamental que sejam apresentados os fatores estruturais e históricos que levaram a cabo a reunião de *Bretton Woods*, realizada na cidade de mesmo nome, nos Estados Unidos em julho de 1944. Este era um momento de preocupações com um possível retorno de cenários depressivos, como antes da 2ª guerra. Mas, independentemente dos temores e medos de um passado recente, o encontro teve como estopim a insatisfação com o padrão ouro e com o mecanismo de câmbio livre.

As reuniões, que contaram com a participação de representantes da Aliança das Nações Unidas, tiveram na verdade um caráter de conclusão de debates já consolidados sobre como criar mecanismos de ordenamento e estímulo à atividade econômica

caso de Thomas Paine, Alguns teóricos, poderiam pertencer a uma determinada corrente mas nutrir simpatia por ideias diferenciadas, como o caso do próprio liberal clássico Adam Smith. Já o Neoliberalismo, justamente por se portar como uma vertente do liberalismo, e não como uma revisão liberal, consoante o senso comum, possui uma unicidade de ideias maior, e justamente por isso uma unidade política maior. Talvez a principal diferença entre uma corrente e outra, seja o fato de que o Neoliberalismo insere-se em uma ordem política e global diferenciada (tendo tido papel fundante nisso). Além disso, o neoliberalismo rompeu as fronteiras territoriais, os espaços de soberania e, principalmente, impôs o seu modo de pensar de tal forma e com tal velocidade que este se converteu em um padrão de sociabilidade de âmbito mundial.

internacional. Isso expunha uma característica contraditória da dinâmica econômica até então, pois, enquanto a reduzida abertura econômica (em comparação com os dias de hoje) diminuía a amplitude das crises recessivas³¹ (MANDEL, 1990), representava, em contrapartida, um entrave a medidas de estímulo à atividade econômica.

Neste sentido, duas propostas foram apresentadas previamente à Conferência, sugerindo normas e estruturas burocráticas de ordenamento das relações econômicas e comerciais entre os países: 1 – a primeira delas, de autoria de Keynes, visava a criação de regras e instituições (como a Câmara de Compensações Internacionais) que equalizassem o sistema de pagamentos internacional e visassem a manutenção dos níveis de emprego. 2 – a segunda, a proposta americana, de autoria do economista Harry Dexter White, era um reflexo das ambições norte-americanas, e visava apenas salvaguardar a economia dos Estados Unidos de práticas concorrenciais restritivas (FOSCHETE, 2001). Esse plano consistia na criação de um organismo que funcionaria como um Conselho, no qual as decisões de ordem cambial dos países membros passariam pelo seu crivo. Além disso, esta instituição forneceria (e nisso há uma proximidade com a proposta de Keynes) socorro em momentos de déficits na balança de pagamentos. Como diferença fundamental em relação à proposta de Keynes, o chamado plano White, por não ter preocupações com o nível de liquidez da economia, propunha a consolidação o dólar como o meio de pagamentos internacional padrão.

Tendo como vencedora a proposta americana, instituiu-se, então, o FMI, sendo que reuniões posteriores definiram a sua estrutura organizacional. Tal Fundo tem, atualmente, com 187 membros, sendo que as decisões são tomadas pela sua Assembléia ou Conselho de Governadores, compostos por representantes de cada país membro. Abaixo da Assembléia encontra-se a Diretoria Executiva, com 24 representantes eleitos pelos países associados ou grupos de países. O Conselho de Governadores também é assessorado por um Conselho Provisório ou Interino, constituído de 24 representantes e um Comitê para o Desenvolvimento, composto igualmente por 24 membros, entre representantes do FMI e do Banco Mundial. Há uma regra tácita de que o Fundo deva ser presidido sempre por um

³¹ A esse respeito Mandel (1990) afirmou que “A dessincronização do ciclo industrial no período de 1948/68 tinha reduzido a amplitude das recessões. Uma queda na produção e na demanda internas dos Países golpeados por uma recessão foi compensada toda vez por uma expansão das exportações para os Países que escaparam da crise. No entanto, em 1974/75, pelo contrário, a sincronização internacional dos movimentos conjunturais nos principais Países imperialistas amplificou o movimento de retração da atividade econômica” (p. 10-11).

européu. Atualmente a Diretoria Executiva (que é quem o preside o Fundo) é comandada pela francesa Christine Lagarde.

O sistema de votos obedece a um esquema de “cotas” no qual a sua quantidade é definida pela envergadura do País, avaliada pelo tamanho do seu PIB e pelos dados da balança de pagamentos e de reservas cambiais. Mas, o que determina o poder de voto de cada cota (cuja unidade monetária correspondente é chamada de Direito Especial de Saque ou SDR), é a contribuição realizada para o Fundo. Verifica-se, assim, que a própria estrutura organizacional do Órgão aponta tendências referentes à nacionalidade dos poderes envolvidos, além do óbvio direcionamento dado aos Estados Unidos (com 17% do total do fundo). No tocante ao sistema de cotas, a diretoria executiva é composta de 8 membros permanentes, entre os principais cotistas, sendo que somente o representante norte-americano possui direito a veto.

Um aspecto relevante a ser considerado na história do FMI é que a sua biografia pode ser dividida em “antes dos anos 1970 e após os anos 1970”, visto que, após este período, o Fundo deixou de lado o pragmatismo característico das suas administrações. Assim, se antes as suas intervenções visavam sanar distorções na balança de pagamentos de curto prazo dos Países (inclusive dos maiores cotistas), após este marco histórico este passou a desempenhar mais o papel de *supervisor financeiro internacional* (CARVALHO; KREGEL, 2007), tornando-se um meio de os países centrais, notadamente os Estados Unidos, implementarem as suas políticas expansionistas junto aos países periféricos. Diante dessa nova realidade, existem agora as chamadas condicionalidades *estruturais*, de acordo com as quais os Países que tomam empréstimos comprometem-se a realizar profundas mudanças institucionais e econômicas.

A segunda instituição criada na Conferência de *Bretton Woods* foi o Banco Internacional da Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, também conhecido como Banco Mundial³². Com caráter de Banco de Fomento, este nasceu com vistas a auxiliar tecnicamente, ou financiar, projetos de desenvolvimento e reconstrução dos países afetados pela 2ª Guerra Mundial. Entretanto, ao contrário do que apontaria uma análise menos aprofundada, o Banco Mundial não foi suplantado pelo Plano Marshall³³ em sua tarefa

³² Em associação ao nome do Grupo (Grupo Banco Mundial). Para melhor entendimento, este estudo utilizará somente o termo “Banco Mundial”.

³³ Programa desenvolvido pelos Estados Unidos, em 1947, que tinha como objetivo a recuperação das nações européias aliadas da Segunda Guerra Mundial.

inicial; mas, sim, promoveu junto ao governo norte-americano um redirecionamento das suas prioridades com vistas a, não apenas servir de farol à política externa dos Estados Unidos e ao seu projeto hegemônico, mas também visando criar uma estrutura de atuação que fosse, ao mesmo tempo, rentável e crível aos olhos de *Wall Street* (MASON; ASHER, 1973; CASTRO, 2009). Com efeito, o Banco Mundial capta os seus recursos da venda de títulos no mercado financeiro, bem como oferece empréstimos co-financiados por instituições privadas, o que evidencia a sua relação com os mecanismos do capital e da especulação financeira internacional.

O BIRD é um braço do Grupo Banco Mundial, com sede em Washington, nos Estados Unidos, o qual é composto de mais quatro agências: a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID – criada em 1960); a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI); a Corporação Financeira Internacional (CFI – criada em 1951) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos. Na mesma linha do FMI, as nações mais ricas são as que possuem o maior poder de influência no referido Banco. Os Estados Unidos possuem 16,41% dos votos, seguido do Japão - 7,87%; da Alemanha - 4,49%; do Reino Unido - 4,31% e da França - 4,31%, sendo o restante distribuído entre os demais países membros (WORLD BANK, 2011). O atual presidente do Banco, que por tradição é um norte-americano, é Robert B. Zoellick, ex-diretor do *Goldman Sachs*.

Como todo organismo de fomento, a instituição exige um projeto ou plano de desenvolvimento de cada País, no qual devem constar as suas estratégias e prioridades de atuação. Este conjunto de diretrizes é posteriormente analisado pelo corpo técnico da instituição que, finalmente, definirá as *Estratégias de Parceria com o País*³⁴ (EPP). Este documento, que é elaborado em período de 1 a 3 anos, consiste no *corpus* técnico e estratégico a ser submetido à avaliação da Diretoria Executiva do Banco. De acordo com a instituição, a EPP deve conter: 1 - *Memorandos econômicos sobre o País (MEP)* – que relatam a situação econômica e *status* das determinações de ajustes estruturais prescritos pelo Banco; 2 - *Exames das despesas públicas (EDP)* – que verificam a situação orçamentária e a referente ao gasto público; 3 - *Exames setoriais* – que verificam potenciais de crescimento em determinados setores; 4 - *Avaliações da pobreza (AP)* – que verificam a situação do País no tocante ao combate à pobreza; 5 - *Avaliações do setor*

³⁴ *Country Partnership Strategies (CPS)*. Ver sítio do Banco Mundial. <http://go.worldbank.org/SRWPGWJ5Q0>

privado – que verificam potenciais de crescimento, ameaças e oportunidades para o setor privado; 6 - *Planos nacionais de ação ambiental (PNAA)* – que fazem análise da situação ambiental do País e as suas estratégias de atuação (WORLD BANK 2011).

Segundo Baldwin (1966), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional tiveram uma participação fundamental no projeto expansionista norte-americano, principalmente após o início da Guerra Fria³⁵, visto que os países periféricos deveriam tanto ser blindados da influência comunista quanto converterem-se em entrepostos de matérias primas para a sua indústria bélica. A União Soviética, por sua vez, exercia cada vez mais influência dentro do bloco comunista, ampliando o auxílio financeiro e técnico aos seus membros. Para os Estados Unidos essa era uma força a ser, não apenas alcançada, mas superada pelo bloco capitalista; e os organismos multilaterais tiveram um papel estratégico neste processo.

A influência do FMI e do Banco Mundial pode ser observada, portanto, como sendo de suporte e expansão do alcance e do poder de influência das nações capitalistas centrais – notadamente Estados Unidos e principais Países do capitalismo central – sobre o restante do Globo. Contudo, tais influências possuem, invariavelmente, caráter estratégico e “situacionista”, a depender dos objetivos a serem alcançados ou dos obstáculos a serem enfrentados em um determinado contexto econômico e político (FIORI, 1997). Após uma fase inicial mais pragmática (conforme exposto anteriormente) e a fase posterior, mais voltada a promover um avanço expansionista norte-americano e conter o avanço soviético, a terceira fase destes organismos foi, em linhas gerais, a de propagador do ideário neoliberal e facilitador dos propósitos de desregulamentação financeira e pró-mercado. Este momento, consolidado em 1980, materializou-se na América Latina por meio das recomendações do Consenso de Washington, que gravitavam em torno de princípios de *redução do papel do Estado, da liberalização financeira e da abolição de entraves ao mercado*.

O momento atual de influência desses organismos, com maior protagonismo do Banco Mundial, iniciou-se na década de 1990, motivada pelos reflexos das orientações estritamente voltadas para a *governabilidade*³⁶ dos Países periféricos. O empobrecimento,

³⁵ Com mais contundência na década de 1960 (MORAES, 2006).

³⁶ Expressão adotada pelos organismos multilaterais com referência à postura a ser adotada pelos Países periféricos como determinante para o sucesso das reformas estruturais realizadas (UGÁ, 2004). Posturas estas, centradas exclusivamente em questões de ordem econômica e de controle inflacionário.

o desemprego, a concentração de renda e a desestruturação das relações de trabalho foram consequências naturais das determinações que desconsideraram a esfera social como um fator decisivo para o crescimento. Com efeito, foi apenas quando esses organismos multilaterais, notadamente o Banco Mundial, perceberam que tais “distorções” seriam entraves ao pleno funcionamento do mercado, que eles passaram a traçar estratégias para a sua “contenção”.

Segundo Ugá (2004), já nos primeiros relatórios do Banco Mundial – como o relatório sobre desenvolvimento de 1990 – referentes à pobreza, estabeleceu-se uma separação entre os indivíduos aptos e os inaptos para o mercado (os pobres). A estes, caberia uma atuação por parte do Estado, tendo o cuidado para que tais políticas fossem bem restritas e delimitadas a este grupo populacional. Tais estratégias teriam também o cuidado de não interferir nas causas estruturais da pobreza, mas sim manter os seus efeitos em limites estritamente controlados. Para dar cabo a este intento, neste mesmo período – 1990 – tratou-se de delimitar primeiramente o que seria pobreza, para, em um segundo momento, criar as conhecidas “linhas de pobreza”. De acordo com o Banco Mundial, pobreza seria, portanto, a “incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo” (BANCO MUNDIAL, 1990, p.27).

Ainda de acordo com Ugá (2004), esta definição já encerra tanto uma delimitação propriamente dita, quanto os próprios mecanismos para atuar nestas “incapacidades”. Tais instrumentos estariam divididos em: a) criação de oportunidades econômicas e b) prestação de serviços sociais. Para a autora, estas duas vertentes de atuação visavam à criação de oportunidades, sendo que à primeira caberia criar condições para que o mercado atingisse esse intento via crescimento econômico. A segunda representaria a atuação direta do Estado, via políticas sociais (saúde, educação, transferências de renda entre outras), mas de forma residual e sem que, vale ressaltar, interferisse na primeira vertente.

A despeito da evolução da concepção de pobreza do Banco Mundial – contida no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDM), de 2000-2001, e preponderantemente influenciada por Amartya Sen (2001) – para quem a pobreza não deve ser vista como uma mera privação de renda, mas sim como um fenômeno de múltiplas variáveis – persiste ainda a basilar limitação de associá-la a uma mera falta de “capacidades”. Neste sentido, a visão atual do Banco Mundial, bem como dos demais organismos multilaterais, embora tenha sofrido “atualização” nas últimas décadas, ainda não se norteia pela égide do direito

e mantém o seu foco na culpabilização e nas deficiências do indivíduo e não do sistema capitalista que as engendram.

Com relação à estrutura político-administrativa destes organismos, suas influências externas possuem determinantes que remetem ao período de formação dos Estados Nacionais (RACHED, 2008) e, por consequência, do próprio capitalismo. De acordo com Arrighi (1996), a verdadeira grande transição histórica, não foi a passagem do feudalismo para o capitalismo, mas a institucionalização deste último, a sua aglutinação em um bloco organizado, e, nas palavras do autor, num “poder concentrado”, baseado na fusão do capital com o Estado (ARRIGHI, 1996). A partir de então, pouco a pouco, ciclos de guerras e fluxos comerciais moldaram o chamado sistema interestatal, bem como os limites geográficos das nações, que passaram a ser influenciados diretamente pela necessidade expansionista tanto destas quanto do próprio capital (RACHED, 2008).

O paradigma neoliberal surgiu para consolidar esta fusão entre Estado e capital, a partir da qual não se verifica mais, com facilidade, onde começa um e termina o outro. Ao mesmo tempo, uma vez consolidadas e delimitadas as fronteiras geográficas dos Estados, coube ao neoliberalismo criar, não apenas novos limites à atuação do capital (ou suprimi-los), mas também estruturas (para)estatais, com vistas a assegurar a sua hegemonia política e econômica, com papel de governantes de uma fronteira geográfica virtual. Este papel coube as agências multilaterais como o FMI e o Banco Mundial.

A despeito de ter realizado uma explanação sobre as origens e funções das gêmeas de *Bretton Woods*, a presente dissertação se detém apenas na relação de influência, ou de dominação, entre os formuladores da Política de Assistência Social brasileira e o Banco Mundial (não incluindo o FMI e outros organismos), por tratar de expor vinculações de ordem ideológica/teórica, bem como de parcerias (o que implica uma proximidade de convicções e ideias). Com efeito, e consoante o entendimento de Pereira (2010), as duas organizações possuíram, ao longo de sua história, funções semelhantes, e em alguns momentos até superpostas. Contudo, entende-se que de semelhanças, as duas instituições possuem apenas funções e níveis de influência bem delimitadas, e, na maioria das vezes, complementares.

Assim, enquanto que o FMI possui funções majoritariamente vinculadas à questão fiscal, cambial e de déficits temporários de balanço de pagamentos, o Banco Mundial, se apresenta como um organismo de desenvolvimento econômico e social em estreita ligação com o combate à pobreza, em razão do que concede empréstimos de longo prazo (voltado

para os países da periferia do capitalismo). Por conseguinte, embora o FMI exerça certa influência sobre a formulação de políticas sociais, seja de forma direta, seja como reflexo de suas determinações na área econômica, este não tem a vocação doutrinária e influência estruturante que o Banco Mundial possui sobre as áreas de política social de seus destinatários. Historicamente, o Banco demonstrou ser capaz de exercer influência sobre os mais diversos setores da sociedade e dos Estados criando e disseminando paradigmas de intervenção social; enquanto o FMI frequentemente se utiliza de diretrizes elaboradas pelo Banco Mundial na área social, complementando suas estratégias de foro econômico (PEREIRA, 2010; ROBERTS, 2000). E foi justamente por essa diferenciação de papéis, e visando dar uma maior objetividade ao estudo, que se optou por esta seleção.

1.4 - O chamado Consenso de Washington

O proeminente economista britânico John Williamson, do *Peterson Institute for International Economics*, ex-conselheiro do Fundo Monetário Internacional e ex-economista chefe do Banco Mundial, cunhou a expressão “Consenso de Washington” para designar o arcabouço de medidas – um mínimo denominador comum, nas palavras do próprio Williamson – em curso, naquele momento, e outras, tidas como ideais por todas as instituições multilaterais sediadas em Washington, e a serem aplicadas às economias dos países da América Latina no final dos anos 1990. Ironicamente, ainda não existe um “consenso” em relação ao referido Consenso. Não existe, até da parte daquele que o batizou, ao menos um entendimento em relação aos princípios que verdadeiramente nortearam a sua criação, visto que, para Williamson (2003), o “Consenso original” – “deturpado e mal interpretado” – não teria sido guiado por um ideário neoliberal.

Batista (1995) apresenta, com riqueza de detalhes, os determinantes políticos e ideológicos desse Consenso, bem como as implicações das suas formulações para as economias latino-americanas e, principalmente, a brasileira. Segundo o autor, em novembro de 1989 reuniram-se, em Washington, sob os auspícios do *Institute for International Economics*, representantes do FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e economistas latino-americanos, para analisar e realizar um balanço das reformas já em curso na região, bem como definir estratégias e prioridades futuras. A reunião, um *mix* de ciclo de debates com viés acadêmico e fórum de deliberações, foi promovida por uma das instituições produtoras de conhecimentos que balizaram a condução das ações do FMI e Banco Mundial, visando sistematizar todo o

conjunto de ideias e estratégias até então esparsas entre esses diversos organismos e entre os próprios governos (norte-americano e britânico). Uma iniciativa de sistematização das ideias neoliberais já havia sido realizada quando da publicação (pelo próprio *Institute for International Economics*) de *Towards Economic Growth in Latin America*, com participação inclusive do brasileiro Mário Henrique Simonsen na sua elaboração. Em síntese, as determinações ou orientações abrangeram 10 áreas, a saber:

1. Ajuste fiscal e reforma tributária.
2. Redução dos gastos públicos e enxugamento do Estado – em grande parte para cobrir o serviço das dívidas internas e externas. Um exemplo foi a orientação, por parte do FMI, quanto à demissão de milhares de funcionários públicos (CHOSSUDOVSKEY, 1999).
3. Política de privatizações.
4. Liberalização comercial e fim de barreiras alfandegárias.
5. Abertura ao capital externo (principalmente o especulativo).
6. Desregulação econômica – fim da interferência estatal no funcionamento da economia e nas relações de mercado.
7. Regime cambial.
8. Reestruturação do sistema previdenciário (com alteração inclusive em dispositivos constitucionais) (CHOSSUDOVSKEY, 1999).
9. Investimento direto estrangeiro.
10. Política de patentes e de propriedade intelectual.

Porém, o maior êxito do Consenso de Washington certamente foi o seu potencial aglutinador e multiplicador, visto que conseguiu uma sinergia entre as “instituições do neoliberalismo” e disseminou com ímpeto e propriedade as suas orientações por toda a América Latina. Realmente, as considerações do Consenso de Washington – que inclusive se tornaram premissas para a obtenção de empréstimos – se converteram no *estado da arte* das boas práticas políticas e econômicas a serem implementadas na região. Iniciativas estas que foram endossadas por entidades, no caso brasileiro, como a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), que publicou o livro *Livre para crescer - Proposta para um Brasil*

moderno, o qual apresenta o mesmo receituário de reformas condensadas em Washington (BATISTA, 1995).

Na sua formulação, o Consenso de Washington não tratou de temas sociais, mas, apenas dos de ordem econômica e comercial, pois seus formuladores acreditavam que a melhoria das condições sociais viria naturalmente em decorrência das reformas executadas. Todavia, com o decorrer das reestruturações, os problemas sociais se agravaram; a pobreza e o desemprego atingiram patamares alarmantes. Para os “membros do Conselho”, entretanto, a pobreza foi vista como resultado de causa endógena fruto de problemas internos anteriores aos ajustes que, por não terem sido eliminados, interferiram na sua conclusão e no seu sucesso. A questão da pobreza passou, então, no começo da década de 1990, a ser tema de discussões e orientações posteriores por parte das instituições de *Bretton Woods* – como o caso do *World Economic Report* do Banco Mundial publicado nesse período.

Conforme Batista (1995), o alcance das determinações do Banco Mundial em relação à erradicação da pobreza não seria uma tarefa do Estado, como poderia ser pensado em uma análise preliminar. Na verdade, a informação transmitida foi justamente a de que o desenvolvimento social não foi alcançado justamente pela ineficiência estatal e pela sua atuação aquém do ideal. A única forma, portanto, de se obter logro nessa empreitada seria transferindo essa tarefa para quem era mais apto para tal, o mercado – caso fosse uma atividade economicamente rentável – e, quando não, ao terceiro setor ou às chamadas “redes de proteção social”.

O Consenso de Washington, mais de 20 anos após a sua criação, continua mantendo grande poder e influência, a despeito de muitos terem decretado o seu fim, como é o caso de Merrien (2007). Entretanto, não há como colocar um ponto final em algo que simboliza a síntese do que representou o próprio neoliberalismo – atualmente em plena forma. Este apenas se atualizou aos novos tempos, sendo rebatizado de “Consenso pós-Washington”. Merrien (2007), a despeito das suas instigantes reflexões, visualiza um novo Consenso, baseado em iniciativas políticas (como as políticas sociais da era Lula), como se essas fossem descoladas de qualquer ideologia ou influências externas. Os postulados do chamado Consenso pós-Washington, ainda nebulosos e difusos, baseiam-se, nada mais nada menos, nas próprias determinações do relatório do Banco Mundial, publicado no início dos anos 1990, que têm seus reflexos até mesmo nas Metas do Milênio das Nações

Unidas e prevêm a focalização na pobreza extrema e a ênfase em programas de distribuição de renda condicionados e baseados em mínimos sociais.

1.5 - A ofensiva neoliberal no Brasil

No Brasil, a partir dos anos 1980, verificou-se uma mudança de enfoque econômico, que ganhou maior contundência nos anos 1990. Assim, passou-se de um projeto de industrialização interno no período de 1930 a 1980, para um modelo de integração (abertura) econômica internacional (POCHMANN, 2001). Essa integração se deu, principalmente, pela participação brasileira no chamado “carrossel do endividamento³⁷”, promovido pelos Estados Unidos e executados pelo FMI e o Banco Mundial, como nova estratégia de expansão norte-americana após 1979. Este período é emblemático, pois, apoiadas nas orientações do Consenso de Washington, forças poderosas se aglutinaram visando à desestruturação do mercado de trabalho, dos sindicatos e até mesmo dos setores agrícolas e extrativistas.

Este endividamento, revestido de socorro às situações de emergência econômica, teve como contrapartida a adoção de medidas constantes nos chamados Programas de Ajustes Estruturais (PAE), que, por sua vez, consistiram em receituários impostos pelo FMI e Banco Mundial em caso de solicitação de empréstimos ou reescalonamento de dívidas já existentes. Tais ajustes se expressaram, basicamente, por meio das medidas e orientações formais constantes no Consenso de Washington (HARVEY, 2008).

Entretanto, o pano de fundo de tal redirecionamento e, por consequência, condição de dependência, foram as crises econômicas enfrentadas pelo Brasil a partir de meados dos anos 1970 – reflexo da crise internacional – que perduraram até os anos 1990 em meio a um cenário de altos índices inflacionários, progressivo endividamento do setor público e baixas taxas de crescimento. A partir dos anos 1980, o país viu-se, com mais contundência, diante de uma escolha que viria a ser a tônica das decisões econômicas brasileiras: o ajuste econômico externo a custo de um desajuste interno (POCHMANN, 1999). Com um setor público cada vez mais endividado e um setor privado saudável, mas incapaz de promover o crescimento esperado, instaurou-se o catalisador de desarticulação não só do setor industrial brasileiro mais de toda a sua economia.

³⁷ Expressão utilizada para definir o momento em que os Países em desenvolvimento, em virtude da sua necessidade de recursos para reformas e investimentos internos, foram instados a contrair empréstimos junto ao próprio governo americano, a organismos multilaterais como o FMI e o Banco Mundial e bancos privados.

Para Soares (2000), o processo de “neoliberalização” da economia brasileira se deu em um ritmo diferente dos demais países da América do Sul. Sendo assim, as regras ditas ortodoxas (nos moldes do Consenso de Washington) de ajuste econômico não foram facilmente aplicadas ao Brasil, tendo em vista a característica peculiar da sua economia (fragilizada) e a sua desarticulação política. A autora afirma ainda que as características do ajuste implementado em seu início, bem como os seus resultados, não dependeram apenas das receitas e recomendações do FMI, mas também do estágio de desenvolvimento econômico, político e social do País, anteriores aos ajustes econômicos. Além disso, somado a este cenário econômico e político, tinha-se uma estrutura industrial e produtiva em estágio de desenvolvimento mais avançado do que os demais países da América latina – *“tanto pelo porte de sua indústria como pelo grau de articulação interindustrial e por sua inserção internacional”* (SOARES, 2000, p. 37). Desse modo, o fluxo da influência neoliberal sofreu entraves que passaram a desarticulação entre o Estado, o trabalho e um setor capitalista ainda sem unidade de interesses.

Já os anos 1990 surgem como o período de consolidação das ideias neoliberais no Brasil, tanto no tocante às relações de trabalho propriamente ditas quanto no que dizia respeito à forma como o Estado regulava e gerenciava estas relações. Esse foi um momento em que a trajetória da desregulação e desestruturação do trabalho se acentuou no País, tendo em vista um processo de maior abertura, tanto econômica, quanto comercial. Constituiu também um período que se caracterizou como um marco histórico para o capitalismo, no qual as fronteiras mundiais se estreitaram e novos e abundantes potenciais de lucratividade se apresentaram por meio do processo de financeirização mundial.

A esfera produtiva viu-se progressivamente suplantada pela esfera financeira, acentuando as fragilidades e a dependência dos países periféricos, além de expor os perigos que a chamada 3ª revolução industrial, ou tecnológica, trouxe a estes Estados. Perigos estes manifestados, conforme Oliveira (2003), pela necessidade de maciças e crescentes doses de investimentos para a obtenção de taxas de crescimento cada vez menores, sendo que essa necessidade mostrava-se incompatível com a capacidade de nações em desenvolvimento.

No Brasil, a década de 1990 caracterizou-se também pelo acirramento do processo iniciado no período anterior, de substituição do paradigma produtivo até então predominante – o fordismo – para outro mais afinado com a nova realidade mundial, tão flexível quanto à volatilidade dos mercados consumidores – o toyotismo. O mundo viu-se

diante de um reordenamento nos determinantes do consumo, que, por sua vez, demandavam mudanças nas técnicas gerenciais. A cadeia produtiva tradicional era tida como rígida, engessada, necessitando, por isso, ajustar-se às flutuações de demanda e às (re)introduções constantes de inovações tecnológicas incrementais ou paliativas.

No bojo dessas relações, o trabalhador que deveria emergir neste período de consolidação de um projeto neoliberal, deveria ser polivalente, desvinculado das amarras impostas pela jornada de trabalho, mas imerso em um ambiente de total insegurança quanto ao futuro. Esta insegurança, por seu turno, o converteu em um indivíduo dócil, permissivo e isolado tanto dos seus pares quanto de si, apartado da ideia de sujeito detentor de direitos, de poder de pressão e de luta pelos interesses de seus pares. A atomização do trabalhador via desestruturação do trabalho e de suas relações, tanto legais quanto subjetivas, também contribuiu para enfraquecer, quando não destruir, toda uma identidade de classe que era o último pilar de sustentação das condições de trabalho previamente conquistadas a duras penas.

É interessante e, ao mesmo tempo, preocupante verificar que o momento atual da economia, com a passagem do regime de produção fordista para o modelo flexível, veio corroborar as previsões de Marx na sua Lei Geral da Acumulação Capitalista, mais especificamente na sua descrição dos processos de acumulação do capital. Para Marx, a ampliação “quantitativa” da indústria leva gradativamente a uma mudança em sua estrutura “qualitativa” qual seja: a mudança de seus paradigmas tecnológicos leva a uma ampliação dos seus meios de produção em detrimento da sua parte variável (força de trabalho). Criam-se aí as condições para a reprodução do que Marx denominou de “exército industrial de reserva”, posto que “a acumulação capitalista produz constantemente – e isso em proporção à sua energia e às suas dimensões – uma população trabalhadora adicional relativamente supérflua ou subsidiária” (MARX, 1984. p.199).

Em *O Capital*, Marx ressalta que este aspecto do modo de produção capitalista não apenas é amplamente conhecido da Economia Política, mas é também considerado uma “necessidade da acumulação capitalista”, na medida em que serve como um colchão amortecedor das oscilações da oferta e demanda de produção. Com o advento do modelo de produção flexível, essa mão-de-obra excedente e de reserva se adequou de forma perfeita à sua premissa de produção variável ou ajustada à demanda. Um exemplo emblemático desta situação foi o ingresso maciço de mulheres, nas últimas décadas, em empregos precários e incertos, travestidos e propagandeados como sendo um “processo de

emancipação feminina” - mas que, na realidade, apresentava o aspecto mais nefasto da exploração e se prestava para acentuar e perpetuar as desigualdades de gênero no mercado de trabalho.

CAPÍTULO 2 – A desestruturação do financiamento das políticas sociais brasileiras

2.1 - Um breve histórico da tributação no Brasil e os movimentos de (contra)reforma

O sistema tributário brasileiro está configurado de acordo com uma lógica que privilegia o capital e o mercado financeiro. Mas isso não se deu ao acaso ou alheio a determinações externas. Ao contrário, o fundo público brasileiro e o seu financiamento refletem um jogo de interesses políticos estratégica e ideologicamente posicionados, sendo também resultado de lutas entre forças pró-elites hegemônicas (hoje o mercado financeiro) e pró-políticas “públicas”. E como é recorrente, o primeiro conjunto de forças tem obtido mais sucesso, com as políticas econômicas governamentais alcançando sensíveis vitórias no âmbito tributário e orçamentário em prol de uma minoria; e isso, como não poderia deixar de ser, produziu reflexos facilmente observáveis, como, por exemplo, a precarização das políticas habitacionais e a crescente regressividade tributária.

Entretanto, antes de uma discussão mais centrada na estrutura tributária brasileira, ou de uma simples culpabilização dos gestores da política econômica do governo federal, como se suas determinações partissem de uma *tabula rasa*, é importante fazer uma remissão ao passado da edificação do Estado brasileiro e sua estrutura fiscal, pois essa análise fornecerá pistas necessárias à compreensão do contexto atual e das forças em disputa.

A Constituição Federal brasileira de 1891 foi o marco da instituição de um sistema tributário no País, que ampliou o seu espectro de atuação original (adotado desde a época do império) e criou condições para que os estados e municípios exercessem sua autonomia financeira, fruto do novo pacto federativo. Naquele momento a estrutura fiscal sustentava-se em impostos de importação (concentrada nas mãos da União) e demais impostos sobre exportações, propriedade, produção e outras taxas de correios e telégrafos. Já em 1892 deu-se o início do embrião do atual sistema de tributação sobre o consumo, à época restrito apenas ao consumo do fumo (VARSANO, 1996).

No entanto, logo após este momento e antes do final do século XIX, este modelo de tributação já havia sido estendido a outros produtos (VARSANO, 1996). Vale mencionar, porém, que existiu anteriormente a este período (inclusive na própria Assembléia Constituinte de 1891) um debate sobre a criação de um imposto sobre a renda

e o patrimônio, com produções legais³⁸, alterações constantes e intermitentes, com destaque para a defesa inglória de Ruy Barbosa das vantagens práticas e “morais” da adoção de uma tributação direta sobre a renda.

A história da tributação no Brasil teve, portanto, momentos de fortes embates e negociações em torno de uma tributação mais progressiva, que não podem ser desconsiderados; mas o resultado dessa disputa histórica sinaliza para a futura desigualdade social e concentração da renda, agravada em grande parte pelos próprios sistemas tributários desde a época do Império. Somente a partir de 1922 – após algumas leis orçamentárias específicas, de 1910 a 1918, que cobravam um imposto sobre os vencimentos dos funcionários do governo – foi instituído oficialmente o Imposto de Renda, por meio da lei nº 4.625 de 31 de dezembro de 1922.

Nas primeiras décadas do século XX eclodiram conflitos externos que obrigaram o País a adotar uma série de mudanças no seu modelo nacional de tributação, em decorrência da redução do seu volume de transações comerciais. O Estado precisava expandir a sua base tributária interna para fazer frente às perdas decorrentes das contingências externas (guerras e crises econômicas). O conjunto de forças políticas e sociais esparsas e conflitantes, notadamente os movimentos comunistas surgidos a partir de 1928, a influência ainda presente das oligarquias cafeeiras, a emergência da elite empresarial e as instabilidades econômicas internacionais, formaram o alicerce para o movimento desenvolvimentista protagonizado por Getúlio Vargas. Segundo Mendonça (1986) e Ianni (1986), o “golpe de 30” representou, na opinião de seus próprios idealizadores, uma tentativa de trazer “ordem ao caos” da falta de regulações e disciplinas³⁹, que permitissem o progresso e a modernização do País.

As mudanças que ocorreram na década de 1930 se deram em paralelo aos processos políticos de revisão e reestruturação do papel do Estado. Isso constituiu um fato crucial na análise da evolução de qualquer sistema tributário, posto que, como salienta Fagnani (2005) este é um reflexo de interesses em disputa e de projetos de desenvolvimento. Neste sentido, um momento de redirecionamento do papel do Estado

³⁸ Lei nº 317 de 21 de outubro de 1843; o artigo 10 da Lei nº 1507 de 26 de setembro de 1867; o imposto pessoal, regulamentado pelo Decreto nº 4052 de 28 de dezembro de 1867; o imposto sobre vencimentos, regulamentado pelo Decreto nº 3977 de 12 de outubro de 1867; as proposições do Visconde de Jequitinhonha em 1867; as discussões suscitadas pelo Visconde de Ouro Preto, então Ministro da Fazenda; a proposição do Ministro da Fazenda Conselheiro Lafayette em 1883; a Lei nº 2.919 de 31 de dezembro de 1914 (Brasil, 2011).

³⁹ Ver declaração de Getúlio Vargas em Ianni (1986).

define quais serão as fontes de financiamento dos seus novos intentos e, principalmente, privilegiará um determinado segmento da sociedade, geralmente aquele que influenciou ou participou direta ou indiretamente desse redirecionamento.

O nacional-desenvolvimentismo a partir de 1930 representou um novo momento institucional brasileiro, com o rompimento do paradigma agroexportador para um novo modelo cujo eixo se assentava na industrialização e no desenvolvimento das bases produtivas nacionais. No plano social e político, o que obviamente desaguou na conformação institucional do Estado, ocorreu o que Ianni chama de desenvolvimento de um Estado burguês,

como um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de tipo propriamente burguês. (...) Isto significa que o poder público passou a funcionar – mais adequadamente – segundo as exigências e as possibilidades estruturais estabelecidas pelo sistema capitalista vigente no Brasil; isto é, pelo subsistema brasileiro do capitalismo (IANNI, 1986, p. 25-26).

Esse momento foi crucial para o entendimento das bases nas quais se assentam o atual sistema tributário brasileiro, posto que o arranjo fiscal que permitiu essa reorientação política foi implementado neste período. Além disso, deve-se ter em mente que essa implementação atendeu não apenas à necessidade de estruturação de um parque industrial, mas também constituiu um momento no qual a nova classe burguesa brasileira começou a colher os frutos de um novo e duradouro *privilegiamento político*. Entretanto, vale assinalar, consoante Ianni (1986), que este período também assistiu ao surgimento de movimentos e novos grupos sociais e políticos.

O marco legal neste período foi a Constituição de 1934, a partir da qual os impostos internos passaram a ter prioridade sobre a tributação nas transações comerciais externas. Tanto foi assim que, no final da década de 1930, os impostos sobre o consumo ultrapassaram os impostos sobre importação, com relevância para a arrecadação federal. Posteriormente, outras Cartas Magnas (especialmente a de 1946) e dispositivos legais foram criados, os quais estabeleceram novos arranjos e redistribuições de poderes entre as esferas de governo, sem, contudo, alterar substancialmente o sistema tributário (VARSAÑO, 1996).

A década de 1950 representou uma nova etapa no processo de industrialização. Enquanto que na época do Estado Novo este processo se deu condicionado aos recursos oriundos das exportações, e limitados a setores e regiões do País, nos anos cinquenta – na

segunda gestão Vargas (1950-1954) e no Governo Kubitschek (1956-1961) – este processo se deu de forma contínua e sistemática, seguindo uma estratégia de desenvolvimento. Como expressão dessa mentalidade direcionada à industrialização, foi instituído em 1951 o Fundo de Reparcelamento Econômico, tendo como braço executor o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952; a Petrobrás, em 1953; o Banco do Nordeste do Brasil, em 1954; a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959; e o próprio Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, com orientações a diversos setores econômicos e produtivos, iniciando-se, assim, uma era de desenvolvimento intencionalmente planejado e estruturado (OLIVEIRA, 1991).

De acordo com Varsano (1996), esse apoio ao desenvolvimento naturalmente trouxe incrementos na despesa do Tesouro Nacional, situação que o modelo tributário então em voga não foi capaz de sustentar. Um fato determinante para o formato da estrutura tributária posterior, foi, além da premente necessidade de revisão do aparelho fiscal, a entrada em cena de um novo protagonista: o capital externo multinacional como sócio financiador (SINGER, 1984). Contraditoriamente, a busca pela superação da condição de subdesenvolvimento agiu como mola propulsora para o aprofundamento da dependência externa, fruto das decisões tomadas pelo Estado brasileiro neste período. E tendo em vista esta situação, somado ao aparato institucional erigido visando à consecução do seu planejamento industrial, o Estado não viu outra saída senão a emissão de moeda, criando uma pressão inflacionária cada vez maior.

A primeira etapa do financiamento deste processo industrial, de acordo com Furtado (1972), se deu por meio dos empréstimos concedidos pelo BNDE (via recursos de impostos), que, segundo o autor, adquiriram a forma de “doações de capital” em decorrência da inflação. Posteriormente, as empresas recorriam aos bancos comerciais obtendo linhas de crédito a juros negativos, ampliando, dessa forma, o processo inflacionário. Essa rápida captação de recursos contribuiu, neste período, para a “concentração da propriedade em benefício de reduzido grupo social e de empresas estrangeiras” (FURTADO, 1972).

A falta de recursos para as reformas de base a que o Estado se propunha realizar, o déficit nas contas públicas e a inflação galopante foram, portanto, o *caldo de cultura* para as ideias de reforma tributária neste período. Segundo Varsano (1996), a reforma teria que ampliar a arrecadação, melhorar a eficiência do aparelho arrecadador, diminuir a tributação sobre a produção (uma exigência cada vez maior do setor industrial) e simplificá-la, por

meio da unificação de impostos e tarifas. Em vista disso, em 1963 foi criada a Comissão de Reforma, do Ministério da Fazenda, com vistas a uma revisão geral do sistema tributário brasileiro. Entre 1964 e 1966 o novo modelo tributário nacional foi implantado, culminando com a Emenda Constitucional nº 18/65, o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172 de 1966) e, finalmente, o próprio texto constitucional de 1967.

A concepção desse Código Tributário (seguindo a linha do movimento golpista) previa a centralização em um único sistema (o da União) e o fim da autonomia estadual e municipal. Desta forma, a União se tornou o centro das decisões em matéria tributária e de alocação de recursos arrecadados, da própria arrecadação e da aplicação da maioria dos impostos. A engenharia tributária realizada foi tamanha que mesmo a administração dos recursos transferidos pela União para os municípios era tratada diretamente entre estes, sem a participação dos governos estaduais.

Já o novo modelo tributário obedecia um novo paradigma de política econômica, que visava romper com os erros cometidos nas gestões anteriores, os quais terminaram por provocar um surto inflacionário de grandes proporções. Esta nova sistemática de atuação econômica tinha a inflação como sua principal inimiga e, por isso, buscava um controle no fornecimento de crédito ao setor privado. Para que a sua política pudesse lograr êxito, erigiu-se um aparelho burocrático, composto pelo Banco Central e pelo Conselho Monetário Nacional. Um mecanismo utilizado pela União à época para o financiamento do seu déficit, e que viria a ser uma espécie de precursor da dívida pública mobiliária recente, foi a emissão de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), em 1964.

A reforma que se seguiu a partir de 1964 teve o mérito de, além de promover uma evidente ampliação na arrecadação (sem, contudo, ter em vista um horizonte redistributivo ou equitativo), criar um verdadeiro sistema de arrecadação, de modo a ampliar a tributação também por meio da eficiência burocrática. Mas esse “arrocho tributário” teve também consequências sérias em direção à concentração de renda, tendo em vista as reivindicações do grande setor industrial no sentido de desonerar a sua atividade e transferi-la para outros setores, menos estruturados, e para as pessoas físicas, sob o pretexto de uma suposta progressividade. Em paralelo à reforma do aparelho fiscal, também ocorreu uma reorganização do sistema financeiro e bancário e do próprio aparelho burocrático do Estado, principalmente após a crise depressiva que se seguiu aos primeiros anos do regime militar.

Na história do sistema tributário brasileiro, a análise das construções deste período é fundamental para entender o momento atual, posto que as principais bases institucionais, de hoje, foram criadas na década de 1960. Seguindo adiante, e após corrosões ao longo dos anos (fruto dos incentivos fiscais), foi instituído em 1978 o PIS – Contribuição para o Programa de Integração Social, marcando, segundo Varsano (1996), o retorno ao problema da cumulatividade tributária eliminada anos antes. E mesmo após sucessivas alterações legais, que ora aumentavam a participação dos estados, ora retiravam autonomia destes; ora aumentavam a progressividade do Imposto de Renda – IR e ora contribuía para a sua regressividade, a carga tributária oscilava em torno de 25 a 27% do PIB (VARSANO, 1996).

O processo de reestruturação do sistema iniciado via Constituição Federal de 1988 teve antecedentes de esgotamento do sistema existente (assim como ocorreu no momento anterior à ruptura de 1964). Contudo, apesar de ter se aproveitado de uma base já estabelecida (com o processo pré-constituente, de 1967), a década de 1980 assistiu a entrada em cena de atores diferenciados, como por exemplo o novo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o movimento sindical crescente, com destaque para a 1ª Conferência das Classes Trabalhadoras (CONCLAT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central Geral dos Trabalhadores (CGT), os movimentos que surgiam em prol da reforma agrária, o movimento sanitaria, entre outros atores sociais.

A despeito das críticas ao processo de reforma tributária, de 1987-88, como a realizada por Varsano (1996), a Constituição de 1988 deve ser vista, antes de tudo, como uma peça “técnica”, um instrumento político que visava a reparação de injustiças sociais e mesmo de ordem tributária – como foi o caso da discussão em torno do financiamento do complexo previdenciário – (FAGNANI, 2005). Neste momento da história política brasileira, mesmo com tantas forças atuando em contrário, a assimetria pendeu para o lado progressista e em favor de uma verdadeira reforma política, econômica e social, na contramão da realidade mundial, impactada pela ofensiva neoliberal e pelo solapamento das conquistas sociais das décadas anteriores.

Mas a influência neoliberal não tardaria a aportar em território brasileiro; e a década de 1990 representou o represamento de muitas ideias debatidas e “positivadas” na década anterior e impulsionado por um movimento no sentido oposto, de matizes conservadoras e antiprogressistas. Segundo Fagnani (2005), estas forças começaram a atuar inclusive em paralelo com a Assembléia Nacional Constituinte de 1988, visando

compensar ou “contrabalancear”, em termos orçamentários, os ganhos obtidos no plano formal. Ainda de acordo com o autor, este movimento de desconstrução teve duas fases, sendo a primeira a “operação desmonte”, que foi justamente um ajuste fiscal de modo a compensar as despesas oriundas das novas políticas e direitos sociais, com destaque para as conquistas previdenciárias.

A chamada “operação desmonte” desaguou na votação da lei orçamentária de 1989, que, segundo Fagnani (2005), foi um processo permeado de embates entre duas alas: a ala pró Assembléia Constituinte e a corrente pró-ajuste fiscal – que advogava em torno da consecução dos acordos realizados, ainda no final de 1989, entre o Ministério da Fazenda e o FMI, e que pré-condicionou o acordo de reestruturação da dívida externa à realização de ajustes fiscais. Este momento marcou inclusive uma fase de profundos conflitos entre a esfera federal e as esferas estadual e municipal, pois o primeiro, ao ajustar o seu orçamento às metas do FMI, realizou uma verdadeira reestruturação de suas atribuições, transferindo-as aos demais entes federados.

Já a “operação rescaldo”, complementar à primeira operação, visava uma reestruturação institucional e burocrática profunda da máquina pública, que ocorreu no âmbito do Plano Verão⁴⁰ e contou, entre outras medidas, com a privatização de empresas estatais e a extinção de diversos órgãos da estrutura federal (autarquias, fundações), particularmente os da pasta do Meio Ambiente, da Reforma Agrária, e da Seguridade Social (FAGNANI, 2005). Decisões importantes na definição da contrarreforma ocorrida foram a transferência do Fundo da Previdência Social para o Ministério da Fazenda e o recolhimento das receitas do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social junto ao Tesouro Nacional. O ápice de submissão do financiamento da área social, no âmbito da burocracia, vai ocorrer com a sanção da Lei de criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, em 2007, resultado da fusão da Secretaria de Receita Previdência com a Secretaria da Receita da Fazenda. O novo órgão, subordinando ao Ministério da Fazenda, encerrou qualquer possibilidade de arrecadação da contribuição social previdenciária fora dos ditames da política econômica.

A etapa seguinte do processo de desconstrução das conquistas constitucionais foi o que Fagnani (2005 p. 348) aponta como sendo a “desfiguração da Constituição na

⁴⁰ O Plano Verão foi a reforma administrativa e econômica realizada em 1989, no Governo do Presidente José Sarney, que consistiu, em linhas gerais, na criação de uma nova moeda, no congelamento de preços, entre outras medidas econômicas ditas heterodóxicas, além da própria reforma institucional.

Regulamentação Complementar”, já que representou um momento em que o expediente deixou de ser somente o enfraquecimento e desvirtuamento das disposições principais da Carta Magna, para se constituir na busca pela “anulação” dos ganhos sociais via Regulamentações Complementares. No caso da Seguridade Social, essa direção foi tomada com o tratamento das três políticas componentes da Seguridade (saúde, previdência social e assistência social) de forma segregada.

Dessa forma, as orientações da Constituição Federal de 1988, contidas, em seu art. 165 § 5º, que determinam a criação de um orçamento autônomo para a Seguridade Social nunca foram respeitadas. Acrescente-se ainda que a utilização do termo “autônomo” não diz respeito à inexistência de um orçamento “formalmente” estabelecido, algo que de fato ocorreu em 2003 com a aprovação do projeto de lei orçamentária, separando os componentes do orçamento fiscal do orçamento da Seguridade Social (SALVADOR, 2010). A falta de autonomia em questão refere-se a não concretização de princípios constitucionais no tocante aos usos e fontes de financiamento da Seguridade Social. Ademais, a Constituição também estabelece que a elaboração do orçamento da seguridade social deveria se dar de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, assistência e previdência (art. 195, § 2º), algo que não vem ocorrendo.

Ainda em 1989, como parte do processo de desmonte dos direitos erigidos na Carta de 1988, observou-se o descumprimento dos preceitos constitucionais no que tange ao Projeto de Lei do Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social, a fim de manter os acordos firmados com o FMI. E logo após a aprovação de um aumento no salário mínimo, a área econômica do Governo editou a Medida Provisória n. 63, que desvinculava os benefícios previdenciários ao salário mínimo (indexando-os ao IPC). Após um longo processo de disputas e barganhas no Congresso Nacional esta mesma medida foi derrubada restabelecendo-se as condições anteriores. A partir desse momento iniciou-se uma disputa ainda mais acirrada entre Governo e Congressistas (da ala pró-Assembléia Nacional Constituinte), que resultou numa queda de braço entre “a integridade constitucional” e a “austeridade fiscal às vistas do FMI”; pois, justamente quando os parlamentares estavam buscando aumentar as fontes de financiamento para a ampliação dos benefícios previstos na Constituição (que, inclusive, era uma demanda governista) a base econômica considerou tais medidas “inflacionárias” (FAGNANI, 2005). Esse cabo de guerra continuou ocorrendo no âmbito de diversos programas ou benefícios, como foi o caso do seguro desemprego e das votações em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador

– FAT, da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, da Lei Orgânica da Saúde – LOS, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, entre outros dispositivos, que tiveram suas votações retardadas, alteradas e “ajustadas” às prioridades do Governo Federal.

A década de 1990 foi o momento de maior força e contundência das contrarreformas tributárias, dado que foi o período de consolidação das ideias neoliberais e de maior dependência aos ditames do FMI e do Banco Mundial. Consoante Fagnani (2005), essa foi a época que marcou o fim do Estado nacional-desenvolvimentista e consolidou um novo projeto político encabeçado pelas elites. A dessincronização brasileira em relação aos países capitalistas centrais se tornou ainda mais evidente.

O Brasil se industrializou com meio século de atraso; o pacto keynesiano, por estas plagas, somente foi “delimitado” no final da década de 1980, sucumbindo, entretanto, à ofensiva neoliberal no início da década de 1990. É interessante notar, todavia, que a conjuntura econômica mundial, marcada pela terceira revolução industrial – a tecnológica – criou, em certa medida, uma sincronia entre o capitalismo central e o periférico, homogeneizando as agendas políticas dos países em torno das novas orientações econômicas neoliberais. No caso dos países periféricos, essa sincronia ficou a cargo – com relativo sucesso, apesar dos custos sociais envolvidos – dos organismos multilaterais por meio dos seus ajustes estruturais.

Na gestão do presidente Collor de Mello (1990-1992), o processo de desconstrução dos direitos erigidos na década anterior continuou com maior contundência e com menores resistências. Em 1991, foi aprovada a lei 8213/1991, que dispões sobre o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social. Inaugurando a era dos anacronismos da política neoliberal, a lei previa que a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) fossem utilizadas para custear a previdência do setor público federal. Além disso, a contribuição da União não integraria o Orçamento da Seguridade Social, mas seria apenas adicionado a este em caso de insuficiência de recursos. Mesmo assim, esta cobertura pressupunha apenas o pagamento de prestações previdenciárias, não contemplando a saúde e a assistência social (FAGNANI, 2005).

Essa lógica – que se converteu quase que em uma sistemática – de desestruturação das conquistas sociais, continuou na Gestão Itamar Franco (1992-1994) e aprofundou-se, a partir de 1999, com a reforma econômica promovida pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998/1998-2002) – e preservada no Governo Lula – por meio de novos

acordos realizados com o FMI, para a obtenção de superávits primários⁴¹. Tais acordos tiveram como objetivo claro a inserção brasileira no circuito econômico internacional e a adequação brasileira aos ditames do FMI. Salvador (2010) aponta as principais alterações no sistema tributário, tidas, para ele, como uma “verdadeira contrarreforma tributária”, a saber: a desoneração do lucro das empresas (em 1995); a instituição dos juros sobre capital próprio (em 1995); a isenção de imposto sobre a distribuição de lucros a pessoas físicas (em 1995); o fim da alíquota de 35% do IRPF (em 1995); o aumento da base tributária do IRPF – para os contribuintes de baixa renda (em 1996); a extinção do crime contra a ordem tributária (em 1995).

O governo Lula seguiu a mesma linha e compromissos das gestões anteriores; e diversos dispositivos legais foram criados mantendo-se a disposição de privilegiamento do sistema financeiro nacional e internacional, tendo como exemplos: a isenção de IR e CPMF para investidores estrangeiros no Brasil (em 2006); a redução de alíquotas de IR sobre ganhos em bolsa de valores (em 2004) (SALVADOR, 2010).

Além disso, recursos orçamentários destinados à Seguridade, criados pela Constituição e posteriormente a ela, como o caso da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, a Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS, entre outras, vêm sendo em parte destinadas ao pagamento e amortização dos juros da dívida pública (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

Essa realocação desviada de recursos se deu, inicialmente, com a criação do Fundo Social de Emergência – FSE, em 1994, que desvinculava 20% da arrecadação de impostos e contribuições destinadas à Seguridade Social. A esse respeito, Soares (1999) argumenta que a “versão brasileira⁴²” de um fundo dessa natureza nada teve de “social”, sendo, por conseguinte, um mero artifício para fugir das amarras da vinculação orçamentária e para o

⁴¹ De forma simplificada, *superávit primário* é o saldo positivo (nas contas governamentais) da relação $(a-b)$ entre as suas receitas (a) e as suas despesas (b) . O *superávit* ocorre quando as receitas são maiores do que as despesas, e o *déficit*, quando o contrário acontece.. Já o termo *primário* é utilizado para definir o resultado que considera apenas as despesas operacionais (pagamento de pessoal, investimentos, despesas de custeio entre outras), excluindo-se os juros das dívidas interna e externa (ÁVILA; LINS, 2004). Em caso de saldo positivo tem-se, portanto, *superávit primário*, e este valor *que sobra* é utilizado para o pagamento desses juros. Este é o motivo pelo qual este indicador se tornou tão estratégico para o governo brasileiro e para organismos multilaterais como o FMI, que definiram a chamada *meta de superávit primário* como condição fundamental para a obtenção de seus empréstimos. Desta forma, tal meta (cujo esforço travestiu-se na chamada *austeridade fiscal*) tornou-se parâmetro de governabilidade (ou administração responsável), e seu alcance o objetivo a ser atingido, mesmo que isso implique sacrifício na esfera social.

⁴² Isso porque outras versões de Fundo Sociais de Emergência foram instituídas em outros Países da América Latina, como uma forma de minorar os efeitos sociais perversos dos ajustes estruturais.

combate à inflação (que era compreendido como uma decorrência do déficit público). Com isso, dois grandes anseios dos organismos multilaterais foram alcançados: a redução do gasto público na área social – tida como supérflua – e o ajuste fiscal (visto que estes recursos seriam poupados para a obtenção de superávits primários). Em 1996, o FSE (que deveria vigorar até 1995) foi renovado com a nova denominação – mais apropriada – de Fundo de Estabilização Fiscal – FEF.

Prosseguindo na sequência de renovações, haja vista a continuidade das pretensões do governo no tocante a sua política de ajuste fiscal e superávits, o FEF foi prorrogado por meio das emendas constitucionais EC n.10 e EC n.17, que o fizeram vigorar até 1999. A partir de 2000 a EC n.27 entrou em vigor – com um nome mais explícito – a Desvinculação de Recursos da União – DRU, em substituição a FEF. Em comparação com a sua antecessora, a DRU possui diferenciações no que tange à sua base de incidência; mas, em linhas gerais, a desvinculação de 20% continua e sucessivas emendas constitucionais na gestão Lula contribuem para sua vigência.

2.2 - Os mitos e contradições da política econômica e tributária.

James O'Connor (1977) postula que a chamada crise fiscal do Estado tem suas origens na própria natureza do sistema capitalista, que socializa os custos do capital e as despesas sociais, enquanto mantém, na esfera privada, todo o seu excedente. Disso resulta um movimento cíclico que pressiona o orçamento público a complementar a renda da classe trabalhadora pauperizada, a elevar a sua produtividade e, ao mesmo tempo, a colocar-se diante de uma cada vez mais reduzida base tributária. Neste sentido, um sistema tributário que já é estruturado para ser financiado pela massa trabalhadora, sofre com maiores e crescentes perdas decorrente do chamado *planejamento tributário* que permite ao grande capital burlá-lo, tanto de forma legal quanto ilegal (SALVADOR, 2010). E, como consequência, este sistema torna-se cada vez mais regressivo, principalmente em países periféricos como o Brasil.

A *regressividade tributária* pressupõe que um determinado sistema tributário seja, em sua maioria, financiado por quem deveria contribuir proporcionalmente menos, isto é, por quem possui ou percebe menor renda (a classe trabalhadora, pobre e assalariada). Sendo assim, em um modelo regressivo de tributação quanto menor a renda, maior será o seu comprometimento com o recolhimento de impostos e tributos. Em contraposição, num modelo *progressivo*, que se rege pelo princípio da capacidade contributiva (o que,

contraditoriamente, constitui um preceito constitucional brasileiro), a tributação deve ser proporcionalmente maior quanto maiores forem os rendimentos e o patrimônio (PISCITELLI, 2003; SALVADOR, 2010).

Historicamente, o Brasil adota um modelo regressivo de tributação, com uma participação maciça dos tributos indiretos, que são aqueles que incidem sobre bens de consumo e serviço (ao redor de 55,26%) e com uma comparativamente baixa tributação sobre a renda (em torno de 27,51%) (SALVADOR, 2010). A esse respeito, O'Connor (1977) já ressaltava a relevância dos sistemas tributários como poderosos instrumentos de exploração econômica, fato que, no Brasil, se observa sob o signo de uma duradoura *injustiça fiscal*; pois, a grande concentração de renda brasileira “coincide” exatamente com esta tendência.

A política tributária (sob a franca influência da matriz neoliberal) foi também decisiva na condução da política econômica brasileira recente. Segundo Salvador (2010, p.18),

a partir de 1999, por força dos acordos com o FMI, o Brasil comprometeu-se a produzir elevados superávits fiscais primários. A viabilidade dessa política foi obtida por meio do aumento da arrecadação de impostos, via modificações da legislação infraconstitucional. O aumento da carga tributária brasileira foi obtido, basicamente, com tributos cumulativos sobre o consumo, como a COFINS e a CPMF, além do aumento não legislado do IRPF, congelando a tabela e as deduções do IR. A elevação da arrecadação, no entanto, não se destinou para os serviços públicos, mas para cobrir os juros e a amortização da dívida pública.

E mesmo na gestão Lula (2002-2006/2006-2010), tal tendência, não só se manteve como se acentuou, visto que, já em 2007, o percentual de incidência tributária sobre o consumo alcançou o patamar de 19,01% ante os 16,85% de 1999. O mesmo pode ser dito do Imposto de Renda sobre a pessoa física, que possui caráter progressivo, mas vem perdendo, gradualmente e de gestão a gestão, essa característica⁴³ (SALVADOR, 2010). Além disso, existe uma clara diferenciação entre a tributação sobre a renda do trabalho e a sobre a renda do capital; pois, enquanto que na conformação das alíquotas para a primeira há um viés de redução para os maiores rendimentos, na segunda há um viés para uma menor incidência sobre os rendimentos de aplicações financeiras, rendas fundiárias e outros ganhos de capital – situação que privilegia, obviamente, os rentistas (SALVADOR, 2010).

⁴³ Ver tabela elaborada por Salvador (2010, p.220) sobre as alíquotas de IRPF no Brasil.

Não bastasse essa contradição de fundo do sistema tributário brasileiro, que retira mais de quem menos possui e dá mais para os mais abastados, o Brasil dispõe de uma metodologia de atuação econômica orientada em dois expedientes: 1º - controle inflacionário, tendo como norte a sistemática de “metas de inflação”; e 2º - ajuste fiscal para a obtenção de superávits primários. Entretanto, como será exposto a seguir, tais medida inserem-se em uma espiral que faz com que a política seja um *fim em si mesmo*, promovendo um círculo vicioso que, a despeito de um suposto controle, apenas agrava as distorções que se propõe a debelar.

O sistema de metas de inflação foi estabelecido pelo Decreto nº 3088, de junho de 1999, como parte de compromissos assumidos com o FMI, desde o ano anterior, como rescaldo das crises do México, do sudeste da Ásia e da moratória da Rússia. Resumidamente, após estes eventos estabeleceu-se um cenário de instabilidade que puxou para baixo as reservas do País para que se mantivesse o sistema de câmbio fixo. A fuga de capitais fez com que a equipe econômica do Governo aumentasse as taxas de juros para inimagináveis 40%, o que, naturalmente, teve consequências desastrosas sobre a dívida pública. Esse foi o pano de fundo para que o País recorresse à ajuda do FMI com o fim de sanear as suas obrigações e transmitir uma imagem de confiabilidade aos agentes financeiros. Um dos itens deste acordo foi a adoção de metas de inflação, que significava que o País deveria estabelecer patamares de inflação (sendo o atual de 4,5% ao ano) a serem alcançados utilizando-se, para tanto, de expedientes definidos em acordos com o Fundo Monetário Internacional (como os acordos de 1998 e 1999).

No entanto, a adoção de um sistema de metas de inflação foi a concretização de duas aspirações dos agentes econômicos: de um lado a criação de um ambiente de clareza, transparência e livre da corrosividade típica de um ambiente inflacionário, e a possibilidade de adoção de mecanismos extremamente rentáveis, dependendo da solução a ser implantada. Os recursos encontrados pela equipe econômica e pelo Banco Central foram justamente a majoração da taxa SELIC⁴⁴ (não por acaso criada ainda em 1999 por meio da circular 2868) e a emissão de títulos da dívida como forma de “enxugar” o excesso de moeda em circulação das instituições financeiras. O resultado disso foi que, de 1998

⁴⁴ Taxa de juros básica utilizada como referência na economia (desde operações interbancárias a transações comerciais à prazo). De forma simplificada, é obtida pela média das operações realizadas no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (daí a sigla) lastreadas em títulos públicos federais.

para 1999, a dívida pública brasileira deu um salto de 37,8% para 50,4% em relação ao PIB.

Desse momento em diante, tornou-se recorrente a utilização da SELIC como forma de controle da inflação. E a despeito da falsa ideia de controle inflacionário suscitada por essa estratégia, a dívida pública, principalmente a interna, é a que tem sofrido os maiores impactos (no curto prazo) dessa estratégia econômica. No médio e longo prazos, o principal impacto recai sobre as políticas sociais – principalmente as que não dispõem de recursos orçamentários vinculados – cujas fontes de financiamento são redirecionadas – via DRU, ou via contingenciamentos – para o saneamento da dívida pública, impactada, em sua maior parte, pelas próprias estratégias de controle inflacionário.

Segundo Fattorelli (2011), ao contrário do que disseminam os governos e credores da dívida, a inflação também tem suas raízes no descontrole dos preços que deveriam ser controlados pelo Estado (os chamados preços administrados⁴⁵), e não simplesmente no excesso de demanda. Esses insumos, além de terem um forte componente inflacionário, em caso de aumento de suas tarifas, possuem considerável efeito multiplicador, pois que fazem parte da composição de custos da maioria de produtos e serviços comercializados no País. Para a autora, quando de um aumento da taxa SELIC a pretexto de um controle da inflação, o que ocorre é um recrudescimento no lado da “oferta” de produtos, e não da demanda, provocado pela redução do crédito para a indústria, principalmente para as micro e pequenas empresas; e o encarecimento de maquinário, ou seja, aumento geral e em cadeia dos custos industriais, que são repassados, por seu turno, ao produto final. Em suma, o aumento da SELIC, reduz a inflação – a curto prazo – fruto de uma diminuição na oferta de produtos; mas esta volta a elevar-se, a médio e longo prazos, pois os custos incrementais são repassados aos preços dos produtos (FATTORELLI, 2011).

Essa situação expõe as vísceras das políticas econômica e fiscal brasileiras, posto que essas duas políticas possuem ligação umbilical: a política monetária do Governo e as ingerências das suas agências de regulação geram pressões inflacionárias, que incitam o aumento das taxas de juros e a emissão de títulos, e terminam por gerar mais inflação, criando, assim, um círculo vicioso. Paralelamente, as pressões sobre a dívida pública, decorrentes da emissão de novos títulos e de juros cada vez maiores, estimulam e justificam práticas fiscais restritivas, principalmente as relacionadas às políticas sociais,

⁴⁵ Energia elétrica, combustíveis, transportes, telefonias e tarifas bancárias.

que são financiadas em grande parte pelos impostos incidentes sobre o consumo de produtos - que tem o seu preço aumentado periodicamente em decorrência desses próprios juros.

Mesmo as empresas dos setores supracitados inscrevem-se nessa espiral permanente, visto que fizeram parte do processo de privatizações, no âmbito da suposta reforma administrativa realizada na década de 1990, sob o pretexto do saneamento da dívida e a redução de custos para o Estado. Mas a situação de mais difícil compreensão é a ingerência em setores com atuação ainda direta do Estado, como a Petrobrás – de alegada autossuficiência –, o que tornaria, em tese, essa administração mais fácil. Contudo, como essas empresas possuem papéis no mercado, qualquer atuação do Governo nesse sentido teria consequências desastrosas aos olhos dos rentistas, o que inviabiliza qualquer possibilidade de atuação mais direta por parte do Estado ou mesmo algum incipiente controle de tarifas.

A política de emissão de títulos públicos como sistemática de controle inflacionário, marcou um momento que poderia ser chamado (em forma de analogia) de uma *privatização do Estado*. Uma empresa que lança seus papéis no mercado de ações procura manter sempre uma boa imagem junto ao público, pois é essa imagem que faz com que esses papéis se valorizem continuamente. No caso dos títulos públicos, a situação é semelhante: o governo lança títulos da dívida e procura manter uma imagem de comprometimento com relação à dívida líquida do setor público junto aos agentes do setor financeiro.

Seguindo a linha de Carvalho (2007), que procura politizar a questão da dívida pública, convém também expor os principais mitos que gravitam em torno dela, que funcionam como justificativas para a manutenção das atuais políticas monetárias e fiscais. O primeiro mito é a falácia de que a dívida é decorrente de um déficit do setor público (de onde decorre o velho chavão do Estado perdulário). Uma análise mais detida sobre a estrutura da dívida líquida e das necessidades de financiamento do setor público, demonstra que a maior carga está justamente nas despesas com os juros que remuneram os títulos públicos.

Outro mito, é o de que as remunerações dos títulos são justas, pois estes representam uma espécie de empréstimo por parte dos credores. Na realidade o salto da dívida ocorreu pelas facilidades concedidas pelo Governo quando da crise cambial, emitindo títulos corrigidos pela taxa de câmbio, servindo de blindagem para instituições

financeiras com dívidas em dólares. Desse modo, o próprio Governo assumiu os riscos das operações aumentando sobremaneira a sua dívida.

Estes são alguns dos exemplos dos argumentos utilizados pela área econômica brasileira, assim como dos próprios agentes econômicos, que inclusive fazem parte do corpo deliberativo do Comitê de Política Econômica – COPOM (que é quem fixa as taxas de juros), que disseminam uma cultura do medo, na qual os juros se constituem a pedra de salvação para qualquer distorção na economia. E assim os anacronismos e contradições persistem, e as políticas sociais permanecem em segundo plano, ao sabor dos ânimos ou azares do mercado.

CAPÍTULO 3 - A Política de Assistência Social no Brasil

3.1 - A construção da Política de Assistência Social no Brasil

A assistência social é uma das três políticas constitutivas da Seguridade Social brasileira, com *status* legal, e orientada pelos princípios do direito e da não-contributividade, condição esta prevista pela primeira vez na história do País na Constituição Federal de 1988⁴⁶. Trata-se, este acontecimento, de uma revolução não somente na organização político-administrativa desta política, mas também na construção-reconstrução teórica de sua existência e finalidade, bem como de sua identidade. Tendo a maior parte de sua história sido associada à filantropia e protagonizada pela iniciativa privada e instituições religiosas, a assistência social carrega cicatrizes (não apenas na sua concepção, mas também na sua forma de execução) que a estigmatizam e desmerecem.

As características atuais da política de assistência mantêm matizes que remontam aos primórdios da proteção social no Brasil, sendo que, a primeira delas, diz respeito, justamente, à sua ligação histórica com a filantropia. A história da proteção social no Brasil remonta às primeiras iniciativas da Igreja Católica e suas ações de caridade e benemerência. Neste primeiro momento as ações ainda se expressavam, como afirma Sposati (1994), de forma *ad hoc* (com caráter de esmola ou auxílio material e moral) ou *in hoc* (em obras de internação em asilos ou orfanatos), ainda sem relação com a esfera do trabalho e com o estatuto da cidadania. Já num segundo momento, e conforme o mundo do trabalho se desenvolvia e se ajustava à lógica capitalista, a proteção social passou a ser instituída via associações profissionais, ou até mesmo por algumas iniciativas públicas, como foi o caso do Plano de Assistência aos órfãos ou viúvas dos profissionais da Marinha de 1795 (BOSCHETTI, 2006). Nessa etapa, tais iniciativas visavam à manutenção e ao fortalecimento de categorias profissionais, e tinham, como condição, a inserção do beneficiado no mundo do trabalho. Com efeito, as empresas privadas passaram, com o tempo, também a exercer maior participação neste campo, como uma forma de minorar conflitos, e assegurar a reprodução da classe trabalhadora (MOTA, 2008).

Em 1923, foi aprovada a Lei Eloy Chaves, que definiu as formas iniciais de um sistema previdenciário baseado na lógica do seguro e da solidariedade, criando as caixas de aposentadorias e pensões – CAPs. Essas caixas eram instituídas de forma obrigatória pelas

⁴⁶ Constituição/1988, artigos 203 e 204.

empresas privadas circunscritas a algumas categorias profissionais (BOSCHETTI 2006). De acordo com Mestriner (2010), a assistência social se estruturou historicamente pela aliança entre o Estado, a Igreja e a burguesia, sendo que, o primeiro, teve uma participação retardatária neste processo, o que veio a influenciar a forma como a política assistencial se estruturou no século XX. No entanto, a partir de 1930, com o processo de industrialização do País, bem como com o fortalecimento da classe operária, o Estado passou a intervir com maior intensidade nas relações de trabalho por meio de regulações diretas (BOSCHETTI, 2006).

A partir de 1930, em meio a um cenário de crescente industrialização e organização de uma nova classe operária, numerosas iniciativas foram tomadas visando maior regulação das relações de produção, como: a promulgação do Código de Menores, a regulamentação do trabalho feminino, a criação da carteira de trabalho, que estabelecia um vínculo obrigatório entre patrões e empregados da área urbana, entre outras medidas de cunho eminentemente repressivo, como a Lei de Sindicalização⁴⁷. Contudo, e mesmo com todas as mudanças ocorridas na área social, a proteção social “*deveria, primeiro, resguardar o mundo do trabalho*” (BOSCHETTI, 2006, p.20).

Posteriormente, as Caixas privadas de pensões foram paulatinamente sendo substituídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões públicos - IAPs⁴⁸, organizados não mais por empresas e sim por categorias profissionais. Estes institutos eram financiados com capital Estatal e tinham natureza jurídica pública, o que permitiu uma maior intervenção governamental em sua gestão (BOSCHETTI, 2006, p.21). Já em 1938, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência Social dos Funcionários públicos – Ipase, que, conforme Boschetti (2006), “*atribuiu ao Estado funções equivalentes àquelas ocupadas pelas Caixas do setor privado*”, pois, progressivamente os trabalhadores foram perdendo poder de influência dentro dos IAPs e estes se converteram em “*instituições estatais de proteção social*” (BOSCHETTI, 2006 p. 25).

Outro aspecto, além da própria relação da proteção social com o mundo do trabalho e a sua orientação pela lógica do seguro, que veio moldar as futuras características institucionais da assistência social e a sua identidade, foi a confusão ou mesmo relação

⁴⁷ “Esta lei visava exercer um controle tanto com relação à criação de sindicatos, quanto em relação a sua abrangência, as suas discussões e deliberações internas, futuramente assumindo feições de associações assistenciais, recreativas e culturais” (BOSCHETTI, 2006. p. 23).

⁴⁸ Segundo Boschetti (2006), estes institutos se converteram em fontes estratégicas de arrecadação de fundos para o Estado com vistas à consecução dos seus intentos desenvolvimentistas.

conflitante desta com a política previdenciária e com outras políticas sociais. Ainda de acordo com Boschetti (2006), até os anos 1930 não havia uma definição entre os vocábulos que definiam as políticas existentes, sendo que “os termos ‘seguro’ e ‘previdência’ ainda nem eram utilizados nas legislações” (BOSCHETTI, 2006, p.18). Somente a partir desta época verificou-se a necessidade de uma diferenciação conceitual entre o que era *previdência* (condicionada a contribuições) e o que era assistência (que englobava os serviços e os auxílios em dinheiro), embora tais equívocos e “confusões” conceituais tenham perdurado ao longo da história das duas políticas.

A própria criação dos IAPs e as legislações posteriores à sua criação evidenciam a falta de delineamento entre as políticas previdenciária, de saúde e de assistência. Eram identificados com a previdência apenas os benefícios como aposentadorias e pensões. Já a assistência médica não era vista como seguro social, tendo em vista que implicava na prestação de um serviço, sendo, portanto, entendida como assistência social. Entretanto, alguns IAPs atribuíram aos serviços médicos o *status* de direito, tendo sido utilizado, pela primeira vez, o termo seguro-saúde, considerando o conceito de “risco social”.

A partir de 1940 novas formas de atuação foram tomando corpo fora do sistema de proteção social predominante, baseado no seguro. Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), cujo objetivo era, inicialmente, atender as famílias de soldados brasileiros enviados à Segunda Guerra Mundial. Em 1945 foi criado (mas não chegou a ser implementado, em função da destituição do então presidente Getúlio Vargas), o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) como parte do projeto de reforma da previdência social. Este instituto visava unificar as CAPs e os IAPs e introduzia princípios inovadores como a universalização da cobertura para empregados maiores de 14 anos, a expansão dos serviços e a criação de um fundo financiador (BOSCHETTI, 2006). Em 1966, todos os institutos foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), indicando uma tendência à centralização, e, em 1977, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, aproximando institucionalmente a previdência, a assistência social e a saúde e ampliando o espectro dos atendimentos.

Em 1960 foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), cujos princípios originais estavam no ISSB. A lei uniformizou os benefícios e estabeleceu maior delimitação entre as políticas (previdenciárias e de assistência). Boschetti (2006) ressalta que a LOPS não alterou a estrutura desigual existente entre os institutos e indicava uma disposição governamental de redução nas suas contribuições (retomando o financiamento

bipartite), tendo em vista o endividamento dos Institutos. A partir de 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que englobava a Saúde, a Previdência e a Assistência Social (integrando a LBA), “*num esboço do que seria a Seguridade Social*” (BOSCHETTI, 2006, p.55).

3.2 - A Assistência Social após a Constituição de 1988

O processo de construção da política brasileira de assistência social refletiu não apenas os embates teóricos e políticos ocorridos no período – como apresentou, em detalhes, Boschetti (2006) – mas também o próprio processo de transição democrática.

Em 1988, por ocasião da promulgação da Constituição Federal vigente, e em meio a um cenário de densas negociações e conflitos entre forças políticas divergentes, principalmente durante todo o processo de redemocratização do País, foram definidas as bases para o modelo de proteção social cujos pilares são as políticas de saúde, assistência social e previdência social. Esta Carta incluía em seu texto, de forma inédita no País, o conceito de Seguridade Social e representou a solidificação de demandas em disputa por mais de uma década. Entre as principais conquistas desta Constituição, além da própria Seguridade estão: a fixação de 50% para o valor mínimo de remuneração das horas extraordinárias de trabalho; jornada de trabalho de 44 horas semanais; férias com mais 1/3 de salário; aviso prévio proporcional; equiparação de direitos entre trabalhadores urbanos, rurais e domésticos; licença paternidade; ampliação do tempo da licença maternidade; 13º salário para aposentados; vinculação da aposentadoria ao salário mínimo; direito à informação; instituição de um benefício de prestação continuada, no valor de um salário mínimo para idosos e pessoas com deficiência de baixa renda; criação do sistema unificado e descentralizado de saúde; valorização da democracia participativa e dos mecanismos de participação direta da população na definição de políticas e no controle das ações governamentais nas três esferas da Federação; transformação dos Municípios em entes federados autônomos; conversão do Ministério Público em parte legítima na defesa dos direitos individuais e sociais entre outros avanços sociais (PEREIRA-PEREIRA, 1996). Em relação aos princípios da Seguridade Social, contidos no art. 194 do capítulo II do título V da Constituição de 1988 figuram:

Art. 194. A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo Único. Compete ao Poder Público nos termos da lei, organizar a Seguridade Social, com base nos seguintes objetivos:

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade no valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

No tocante à política de assistência social, a Constituição estabeleceu um marco inovador ao elevar o seu *status* e ampliar o seu leque de atuações; no entanto, “limita-se a citar o campo de trabalho e das diretrizes organizativas e não especifica nem o sistema como na saúde, nem os direitos como na previdência” (SPOSATI, 2009, p.39). O texto constitucional também apresenta algumas imprecisões com relação aos deveres do Estado e, portanto, com relação ao que deve ou não ser entendido como direito do cidadão. O recorrente princípio da subsidiariedade presente em vários artigos sinaliza a disposição do Estado em distribuir as responsabilidades entre ele, a família e a sociedade, diluindo o caráter de direito previsto na lei (SPOSATI, 2009).

Tendo em vista, portanto, o caráter geral e abrangente da Lei maior, por vezes contraditório, houve a necessidade de uma lei específica que regulamentasse o campo de atuação da Política de Assistência Social; e este papel coube à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993. Entretanto, esta se preocupou mais com a forma de gestão participativa e controle democrático, do que com a dimensão e o alcance da assistência como política pública (SPOSATI, 2009). Mesmo assim, esta lei regulamentadora da assistência social prevista na Constituição, foi mais um passo em direção a um modelo assistencial com orientação nos direitos de cidadania, conforme assinala Barreto, segundo Pereira-Pereira (1996, p. 101):

Sem a LOAS a assistência social na Constituição seria letra morta porque, como tantos outros dispositivos constitucionais, ela não é um direito auto-aplicável. A doutrina jurídica nos ensina que não basta um direito ser reconhecido para ser prontamente executável. É preciso que ele seja garantido (Barreto, 1990). Essa garantia é assegurada por lei complementar ou ordinária (o caso da Loas), que irá dar vida e concretude ao direito proclamado.

No entanto, como é de costume em qualquer processo de criação e apreciação de lei que contrarie o “desconhecimento, os preconceitos e visões equivocadas” (PEREIRA-PEREIRA, 1996, p.102) de quem a julga, de certo haverá resistências muito poderosas que a transformarão gradualmente em algo diferente do que foi originalmente idealizado. Como exemplo dessa “resistência” (a causar grandes contradições futuras), há no capítulo 1º da Carta Magna, das *definições e objetivos*, uma orientação do que viria a ser a tônica das políticas assistenciais futuras orientadas para os “mínimos sociais”.

A LOAS também estipula como diretriz organizativa da política de assistência a descentralização político-administrativa para os Estados, Municípios e o Distrito Federal, e define a forma de participação popular e de controle democrático. Institui também o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que integra, de forma paritária, membros do governo e da sociedade civil, que tem como competências principais: 1) aprovar a Política Nacional de Assistência Social; 2) normatizar as práticas assistenciais no âmbito público e privado; 3) definir procedimentos para a emissão de certificado de entidade beneficente de assistência social; 4) convocar a Conferência Nacional de Assistência Social a cada quatro anos, para avaliações e sugestões de atuação no âmbito da assistência social. Também prevê a criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), em substituição ao Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC), com a função de concentrar e distribuir todos os recursos para os programas e benefícios assistenciais com a prévia aprovação do Conselho Nacional de Assistência Social

Em 2004 foi aprovada pelo CNAS, por recomendação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB 2), que visavam preencher as lacunas ainda existentes sobre o seu campo de atuação e sistematizar todas as suas ações. A partir da PNAS foi instituída uma nova estratégia governamental de Gestão da Assistência Social, denominado de Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Este sistema preconiza e operacionaliza a gestão descentralizada e compartilhada entre as três esferas da Federação (federal, estadual e municipal), implementando projetos e programas e hierarquizando-os de acordo com o seu grau de priorização (básico e especial). Essa operacionalização, por sua vez, é realizada pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), para a implementação dos serviços de proteção social básica, e pelos Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), para implementação dos serviços de proteção social especial.

A conclusão a que se chega diante destes esforços relativamente complexos de construção e consolidação da política de Assistência Social é de que tanto a viabilização desta política como direito, quanto o seu entendimento teórico e conceitual, são processos em constante construção e revisão. Tanto o caminho para a consolidação da Política de Assistência Social como direito de cidadania, quanto o alcance de uma identidade, ainda se apresentam como longos, tortuosos e com perspectivas de grandes embates. Mas, tanto um quanto o outro caminhos sofrem influência do próprio passado da proteção social do Brasil e ambos (como política e como identidade) se interrelacionam dialeticamente perpetuando contradições, incoerências, resistências e preconceitos.

3.3 - A relação conflituosa entre a Assistência Social e a ética do trabalho

Historicamente, a assistência social e as políticas de trabalho sempre mantiveram relação marcada por conflitos e ausências. Ausências estas, oriundas do entendimento de que a assistência sempre teve como princípio norteador a ideia de que deve atuar apenas em situações de desemprego. No Brasil, tal concepção ideológica se manteve na mesma medida, assim como a visão de que a proteção social – como previdência e saúde, por exemplo – deveria se vincular ao exercício profissional, cabendo à política assistencial atuar junto aos que não estariam inseridos no mercado de trabalho formal. E como a lógica dominante era a do trabalho como uma obrigação moral, esta se prestava a alertá-los por meio do estigma do fracasso, de que não haveria saída senão pela reinserção na vida laboral institucionalizada.

Como já mencionado, em 1988, na contramão da tendência mundial, que, neste período, realizava uma reflexão quanto ao papel dos Estados de Bem-Estar e a sua relevância perante o modelo econômico vigente, o Brasil reconheceu, por meio da Constituição Federal promulgada em 1988⁴⁹, o *status* de direito da política de assistência social. Fruto, em grande parte, da mobilização de diversos setores da sociedade, que passava por um processo de redemocratização do País e se mobilizava em diversas correntes em torno deste ideal, o reconhecimento deste *status*, bem como a reestruturação

⁴⁹ Lembrando que o seu reconhecimento como direito não foi suficiente para que a sua estrutura institucional e o seu alcance político tenham se modificado. A Constituição de 1988 definiu as bases para que um novo modelo assistencial fosse implantado, mas a aplicação e a execução das alterações e princípios constitucionais se materializaram por meio de dispositivos legais complementares como a LOAS, promulgada apenas em dezembro de 1993.

parcial das relações trabalhistas, demonstram o descompasso (positivo) do Brasil em relação à corrente neoliberal hegemônica, pelo menos em princípio.

No curso da história, e principalmente até meados dos anos 1980, a Assistência social não esteve somente separada das políticas de trabalho e de outras de maior relevância, mas também representava uma espécie de antítese a estas, pois, conforme Boschetti (2006, p.7),

era colocada em oposição a outras políticas a que eram atribuídas a vantagem e a superioridade de serem fundadas sobre a lógica da cidadania ou da contributividade (como a previdência). Apresentada como simples instrumento de reparação e compensação, ela fazia figura de paliativo pouco eficaz, estigmatizando os pobres assistidos desprovidos de direitos.

Especificamente com relação ao trabalho, Boschetti (2006) apresenta as duas visões antagonicas existentes entre estas duas políticas: de um lado, a lógica meritocrática e de dignidade ligada ao exercício profissional e, de outro, a visão de naturalização da pobreza e de incentivo ao ócio, associada à assistência. Até a promulgação da Constituição de 1988, e a sua conseqüente inserção no âmbito da Seguridade Social, estas duas políticas eram separadas por um forte componente moral e ideológico. Uma – o trabalho – representava o socialmente desejável e os direitos sociais existentes se assentavam neste *status*; a outra – a assistência – representava a negação da primeira, um subterfúgio para indivíduos que não estavam dispostos a viver sobre a lógica de que a nação se constrói por meio do trabalho dos seus cidadãos. E até este momento ainda imperava a ideia de que o desemprego e a pobreza existiam por culpa individual de suas vítimas. O Estado, além disso, ainda não reconhecia, pelo menos não institucionalmente, a sua influência e responsabilidade nas causas dessa realidade e nem se via (ou não queria se ver) como agente privilegiado de seu enfrentamento.

A Constituição Federal de 1988, apesar de não ter induzido mudanças políticas imediatas e efetivas, significou uma grande mudança no plano formal e ideológico. Neste sentido, a assistência não mais deveria se contrapor à ética do trabalho, uma vez que a ética de uma deveria deixar de ser vista como a negação da ética da outra. Com o reconhecimento do seu *status* de direito e de política pública a ser administrada pelo Estado, a finalmente reconhecida política de assistência social viu-se em rota de aproximação com a política de trabalho, mesmo tendo a política previdenciária como o único e fraco vínculo de afinidade. Em suma, se antes a assistência social era vista como

moralmente inaceitável (posição de contraposição), por supostamente incitar o ócio e a desocupação, hoje (apesar desta visão preconceituosa não ter desaparecido) é encarada como último recurso para os desempregados e não atendidos pela previdência (visão auxiliar).

3.4 - A influência neoliberal na Assistência Social

Conforme se pode inferir do conteúdo deste trabalho, a influência do conjunto ideológico e teórico neoliberal teve suas ramificações em todos os aspectos da vida econômica, política e social. Efetivamente, o neoliberalismo tornou-se o novo paradigma das relações humanas, moldando, inclusive, a cultura de quase todas as sociedades contemporâneas. No campo das políticas sociais, mais especificamente da Assistência social, tal reflexo se fez presente com mais contundência por meio das seguintes estratégias: a) focalização de seus programas sociais na pobreza extrema; b) transferência de responsabilidades governamentais para a iniciativa privada (privatização das políticas sociais); e c) centralidade dos programas de transferência de renda na política de assistência social.

3.4.1 - A escolha por uma Assistência Social focalizada

Não se pode perder de vista que o neoliberalismo é uma atualização das ideias liberais clássicas nos novos tempos. Portanto, a ideia de que é o mercado quem deve prover as condições necessárias para a sobrevivência, bem-estar e progresso individual, ainda se fazem presentes. O Estado, por sua vez, deve interferir o minimamente possível, para que recursos sejam direcionados para o crescimento e a prosperidade econômicos, pois estes conduziriam naturalmente a humanidade para o progresso social.

Seguindo esta orientação, a estratégia da focalização consistiria na seleção de uma parcela (a mais pobre) da população potencialmente beneficiária de programa ou política social. Esta parcela seria determinada por critérios de acesso, tais como renda ou demais condicionantes sócio-econômicos (se possui filhos, quantidade de filhos menores entre outros), configurando um modelo de atendimento que se enquadra no que Pereira-Pereira (1996) chama de assistência social *stricto sensu*, por se tratar de uma

situação tópica, circunstancial e sem garantia legal, voltada mecanicamente para minorar carências graves, que deixaram de ser assumidas pelas políticas sócio-econômicas setoriais. Trata-se de ação

assistemática direcionada para o problema individual de pessoas submetidas à situação de pobreza absoluta e cujo mínimo vital encontra-se ameaçado, ou já atingiu níveis profundos de deterioração, em frontal colisão com o conteúdo social do direito do cidadão que clama por assistência condigna (...). É sinônimo de emergência; de amadorismo; de ausência de planejamento; de espírito crítico; de indignação e de visão de conjunto. É a anti-política social ou ação eventual e incerta, profundamente dependente dos azares ou caprichos da rentabilidade privada, já que nem sequer possui fundamentos específicos, garantias legais e nem aliados políticos – estrategicamente situados – para advogá-la (PEREIRA-PEREIRA, 1996, p.50).

Além disso, a focalização, sob um falso pretexto de economia e otimização de recursos, e envolta em uma atmosfera de responsabilização individual, produz consequências nefastas entre as quais se destacam: 1) a armadilha da pobreza; 2) a armadilha do desemprego e 3) a armadilha da poupança (ALCOCK, 1996).

1) *armadilha da pobreza*

A armadilha da pobreza advém da própria natureza e orientação política destes programas. Ao estabelecerem faixas de atendimento e de cobertura, os indivíduos imediatamente acima deste corte não serão atendidos. Dessa feita, pessoas cujos rendimentos estejam situados em um patamar próximo ao limite estabelecido para o acesso ao benefício terão o mesmo suprimido caso haja o menor incremento em sua renda. Em vista disso, e dadas as incertezas da vida a que estão submetidas, as pessoas preferem manter-se na pobreza absoluta assistida com regularidade.

2) *armadilha do desemprego*

A partir de meados dos anos 1990⁵⁰, com o advento dos programas de transferência de benefícios em espécie focalizados e baseados em testes de meios⁵¹, o estranhamento entre a assistência social e o trabalho se acentuou, a partir do momento em que ambos trouxeram à tona a crua realidade do atual mercado de trabalho flexibilizado. Este conflito se deu por meio do que Alcock (1996) denomina de *armadilha do desemprego*, a qual está intimamente relacionada com a armadilha da pobreza, porque,

conseguir emprego significa, quase sempre, ultrapassar o corte de renda que justifica o merecimento do pobre à proteção social, desincentivando, assim, a inserção deste no mercado de trabalho formal. Isso se deve, basicamente, a duas imposições perversas da própria política social neoliberal: 1) se o beneficiário da assistência pública possuir salário igual

⁵⁰ Em 1995 ocorreu a implementação do primeiro programa de transferência de renda brasileiro no Distrito Federal e em municípios paulistas. Este modelo de política será discutido em item específico mais adiante.

⁵¹ Testes que comprovam a pobreza e a incapacidade de auto-sustento.

ou maior ao valor do benéfico recebido, ele terá obrigatoriamente de optar ou pela sua inserção num mercado de trabalho precário, incerto e flexível, ou pela manutenção da sua condição certa, mas estigmatizada, de usuário da política social; 2) se a pessoa não for beneficiária da assistência e começar a trabalhar formalmente, provavelmente perderá, mesmo sendo pobre, o direito ao acesso à política de assistência social – *o que incentiva a informalidade* (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p.5) (Grifo adicionado).

Este conflito vem confrontar a ideia existente por detrás do *princípio da menor elegibilidade* concebido, no século XIX, pela Lei⁵², de cunho liberal, que revisou de forma draconiana, as leis dos pobres anteriores, como a Speenhamland, de 1795, que previa a distribuição de pequeno abono em dinheiro aos muito pobres. E, por esse princípio, que ainda prevalece nas práticas atuais da assistência social, os benefícios assistenciais devem ser menores ou piores do que o menor salário pago no mercado de trabalho. Entretanto, sabe-se que, no momento pelo qual atravessa o mundo do trabalho, de desestruturação gradativa e perda dos seus principais marcos legais, o capitalismo contemporâneo se enreda em mais uma contradição: estabelecer como referência para um sistema de proteção social algo que por si só já vivencia um franco processo de precarização e perda de suas próprias referências.

É interessante notar também como, em tempos neoliberais – mesmo que isto não seja uma característica intrínseca ao neoliberalismo, visto que é anterior a ele – as questões de ordem moral e culpabilização do pobre voltam a fazer parte das discussões e do imaginário popular. Este projeto não intenta enveredar por uma discussão acerca da criminalização da pobreza, mas sim, ressaltar que o “direito de escolha” deve ser discutido amplamente em todas as esferas (políticas, econômicas, sociais e acadêmicas). E esse direito pressupõe que o indivíduo seja consciente de seus direitos, suas capacidades e que possa selecionar o meio profissional que mais lhe satisfaça, estabelecendo, portanto, uma ruptura com o mercado de trabalho na forma em que ele atualmente se configura (precário e instável). Mas, em vez disso, predominam na política de assistência social incoerências, assim percebidas: “pode parecer um paradoxo, mas não é. O principal objetivo do Programa Bolsa Família é justamente fazer com que os seus beneficiados deixem de sê-lo” (WEISSHEIMER, 2006, p.67). Esta citação, de uma publicação do próprio Partido dos Trabalhadores, ilustra bem a forma pela qual, tanto a assistência social, quanto o trabalho são vistos na esfera governamental. De um lado, tem-se a velha visão da assistência como

⁵² *Poor Law Amendment Act*, de 1834

algo que deva ser transitório, podendo ser algo nocivo social e moralmente em caso de continuidade; e, de outro lado, ainda perdura a ideia liberal-puritana da ética do trabalho (seja ele qual for).

Esse discurso encerra em si um forte estímulo para o fortalecimento do estigma e da criminalização do beneficiário da assistência social, pois conduz à falsa presunção de que o Estado esteja firmemente empenhado (direta ou indiretamente) na geração de empregos formais e que o indivíduo permanece na atual condição por mera acomodação. Por isso, raras são as vezes em que a discussão sai da esfera do *como levar o indivíduo ao trabalho* para o *como tornar este trabalho mais digno, certo e protegido*. Assim, por mais que o Estado envide esforços no sentido de criar postos de trabalho, favorecer a contratação de empregados, entre outras ações, estas serão medidas inócuas dentro de um mercado cada vez mais desestruturado, desregulado, mau pagador e incerto.

As “portas de saída” dos programas de assistência social, pensadas com o formato e limites que apresentam, retratam as características da atual estrutura do mercado de trabalho, a saber: a fragmentação do conhecimento, a flexibilidade e a baixa qualidade dos cursos técnicos e profissionalizantes em profusão no País⁵³, como atesta Pochmann:

Com as recentes transformações no mercado de trabalho (redução na demanda de trabalho e ampliação nos requisitos de contratação) a qualificação, a requalificação, o treinamento e a educação profissional passaram a ganhar maior importância nas decisões governamentais de financiamento das políticas compensatórias de emprego (POCHMANN, 1999. p. 122).

E com relação à qualidade destas qualificações, Dedecca, Barbosa e Moretto (2007, p. 56.) afirmam que,

processos de formação especializada e de curta duração tornaram-se norma corrente, levando a que experiências de formação de longo prazo, de antiga tradição, fossem abandonadas. As formações continuadas e de longa duração, muitas vezes articuladas à formação educacional propedêutica ou mesmo profissional, foram desvalorizadas, tendo ganhado importância as de natureza modular e de curta duração. A construção de uma trajetória de conhecimento, fundamentada na sua cumulatividade sistêmica, foi substituída por uma outra caracterizada pela aquisição de um mix de conhecimento marcado por uma forte fragmentação. O diploma vem sendo substituído por um conjunto de certificados.

⁵³ As promessas de campanha de vários candidatos, principalmente à presidência da República, na eleição de 2010 confirmam esta tendência.

Essa tendência também guarda afinidade com a lógica da individualização dos problemas sociais e com as chamadas políticas de “ativação” para o mercado de trabalho, que, mais do que promover uma forma de inserção no mercado formal, podem provocar duas consequências distintas: a) incentivar a informalidade e a procura por qualquer forma de ocupação por mais precária que esta seja, ou b) induzir o próprio desemprego tendo em vista as condicionalidades que engessam os beneficiários na pobreza.

Por fim, o empreendedorismo e a política de autoemprego é estimulada, por meio dos programas de crédito público (urbano e agrícola), entre uma categoria de baixas qualificação e possibilidade de auto alavancagem (condição de manutenção de um eventual empreendimento), o que produz mais pobreza e desemprego em detrimento de uma suposta emancipação.

3) a armadilha da poupança.

A armadilha da poupança, assim como a armadilha da pobreza e do desemprego, advém da própria lógica dos critérios de elegibilidade da focalização, uma vez que, em sendo o corte por faixas de renda o único ou principal critério para acesso, a acumulação de rendimentos pode ocasionar a perda do benefício. Desta forma, o beneficiário fica impossibilitado de manter uma poupança que poderia ser um “porto seguro” ou “pé de meia” para fazer frente a eventuais infortúnios ou a contingências sociais.

3.4.2 - O movimento rumo à privatização da Assistência Social

Este tema diz respeito a uma das características mais notórias do modelo neoliberal qual seja: a redução do papel do Estado a uma mera função administrativa e mediadora, e a sua não interferência em setores potencialmente lucrativos para o mercado. Dessa feita, a privatização das políticas sociais serviria a esses dois propósitos de forma muito eficiente, na medida em que, de uma única vez, se obteria tanto uma redução do escopo da intervenção estatal quanto uma nova oportunidade de lucros para o mercado.

Soares (2000) assinala que as principais consequências dos ajustes estruturais ocorridos na América Latina e no Brasil, foram as que convergiram para a privatização das políticas sociais. A autora percebe um *retrocesso* em meio aos avanços do período de redemocratização e consolidação da Seguridade Social brasileira, o que fez com que as consequências do *ajuste* não fossem mais dramáticas. Os avanços ocorridos com a

Constituição Federal de 1988 funcionaram como um obstáculo ao retrocesso, mas não foram capaz de impedi-lo.

A privatização das políticas sociais produz consequências políticas tão nefastas quanto estruturalmente danosas, pois: a) cria uma dualidade de atendimentos discriminatória (SOARES 2000; BOSCHETTI; BEHRING, 2006) entre os que podem e não podem adquirir os serviços; b) desestrutura o *status* de direito das políticas sociais ao substituir esse status pelo contrato nas relações de mercado (relações estas com prazo delimitado pela periodicidade do pagamento das suas prestações). Mesmo no caso de serviços prestados por entidades do chamado Terceiro Setor, as relações tendem a se enfraquecer gradualmente, uma vez que o serviço se pauta pelo princípio do voluntariado (com suas motivações incertas e subjetivas) e não por uma obrigação legal do Estado para com a sua execução; c) por fim, tem-se que a privatização das políticas sociais cria e acentua distorções entre as noções de necessidades sociais e desejos ou meros sonhos de consumo (DOYAL; GOUGH, 1991).

No âmbito da assistência social, embora tenham ocorridos diversos avanços rumo a um redirecionamento na responsabilidade da execução desta política pelo Estado com a promulgação da Carta Magna de 1988, a sua regulamentação pela LOAS, a constituição dos Fundos de Assistência Social, a instituição dos Conselhos de Assistência Social, a implantação do SUAS, entre outras conquistas, estas vem sendo gradativamente solapadas por um movimento de “refilantropização” que visa minar o ideal de uma política cuja primazia está no domínio do Estado. Seguindo esta direção contrária aos preceitos estabelecidos a partir de 1988, muitos Estados vêm constituindo “Fundos de Solidariedade”, em que verdadeiras redes de financiamento de projetos sociais são montadas sem o crivo das instâncias de controle social, além de gozarem de incentivos fiscais. Estas redes, além de implementarem as suas ações sociais, executam tarefas que deveriam ser de órgãos gestores federais, seguindo a sua própria cartilha cujos princípios não mantém a menor relação com a ótica do direito (CFESS, 2009).

Seja como for, a privatização das políticas sociais, além de deslocar os seus meios e fins, desestrutura e destrói pouco a pouco o verdadeiro sentido de uma política pautada em direitos. A privatização representa, portanto, uma ofensiva neoliberal que extrapola a simples negação de um direito. Ela representa a criação de uma *força atuante e proativa* em direção à desestruturação de toda forma de direito social.

3.4.3 - Uma assistência social centrada em transferências de renda

Os debates sobre os programas de transferência de renda não são recentes ou apenas uma reação contemporânea ao neoliberalismo. Muito antes da sua implementação em diversas partes do globo, como política pública, já existiam vozes a considerá-los como mecanismos de promoção de uma sociedade justa e capaz de garantir uma sobrevivência digna a todos os indivíduos. Com efeito, as fundações de tais ideias remontam à Grécia antiga, tendo a sua raiz nos princípios (embrionários) de justiça social de Platão e Aristóteles, e tendo como pano de fundo a linha socrática de preceitos e condições humanas universais (em contraposição ao relativismo resgatado e posteriormente desenvolvido pelos teóricos neoliberais).

A partir deste marco, a história humana vivenciou muitos momentos em que se buscou uma reflexão sobre a relevância de cada indivíduo em uma determinada sociedade e em que medida esta estava sendo justa para com os seus membros em termos de igualdades e oportunidades. Seja em passagens bíblicas, seja em histórias de civilizações utópicas, como a de Thomas More ou de Francis Bacon, tais ideais estavam presentes e tomando cada vez mais forma (SUPLICY, 2002).

Ainda no plano das ideias, e tendo também como aporte teórico o humanismo de pensadores como Hugo Grotius (1583-1645), para quem a terra é uma propriedade comum a todos, Thomas Paine escreveu, em 1796, a *Justiça Agrária* propondo que fosse criado um fundo para homens e mulheres adultos (pobres ou ricos), bem como uma aposentadoria aos idosos a título de indenização à comunidade como forma de compensação pelo usufruto, por parte do proprietário de terras, de um bem coletivo (VANDERBORGHT; PARIJS, 2006).

No século XVIII, o professor inglês Thomas Spence publicou *Os direitos das crianças* (1797), propondo, de forma radical para o seu tempo, que cada localidade distribuísse de forma regular o lucro resultante do leilão de todos os imóveis locais. Posteriormente, em 1803 e 1836, o socialista utópico francês Charles Fourier desenvolveu a sua ideia de repasse de um benefício garantido de forma incondicional aos pobres como compensação pelo não exercício de direitos sobre a natureza (de caça e colheita). Na mesma linha de argumentação seguiram Víctor Considerant (1845) e Joseph Charlier (1848), para os quais a sociedade, personificada na figura do Estado, deveria ser o único proprietário da terra; e, até mesmo, John Stuart Mill, com a sua segunda edição de

Princípios de Economia Política (1848), flerta com o socialismo utópico de Fourier (VANDERBORGHT; PARIS, 2006; ANDERSON, 1996).

Em suas obras sobre uma Renda de Cidadania ou Renda Básica de Cidadania, Yannick Vanderborght e Philippe Van Parijs (2006) e Eduardo Suplicy (2002) apresentam diversos exemplos de viabilização dessas ideias no plano prático e político. Suplicy (2002) destaca que, no século XVI, a proposta pioneira de Juan Luis Vives sugeria a implantação de uma renda mínima na cidade espanhola de Bruges. Vives foi influenciado por uma iniciativa belga de assistência aos pobres no ano de 1525 e seu trabalho *De Subventionem Pauperum* (1526) também exerceu influência posterior sobre as primeiras Poor Laws inglesas (1531), embora se saiba que o objetivo destas últimas, distanciadas da noção de justiça social, buscava restringir a movimentação dos trabalhadores entre as paróquias inglesas.

O exemplo mais emblemático de implantação de um modelo de transferência de renda foi o que ocorreu em 1795 no município de Speenhamland na Inglaterra. Tendo como fatores condicionantes a fome e o medo de revoltas populares, o sistema de *Speenhamland*, mais tarde transformado em lei (*act*), foi instituído pelos magistrados locais como uma forma de compensar as perdas econômicas e o grave empobrecimento populacional decorrente do fim das propriedades comunitárias (SUPLICY, 2002). Neste sentido, o benefício complementar – em caráter de abono – os salários recebidos pelos trabalhadores e teria o seu valor indexado ao preço da farinha ou do pão propriamente dito, principal gênero alimentício naquele momento.

O *Speenhamland Act* foi emblemático porque, além das implicações de ordem estrutural decorrentes da sua execução – redução no ritmo do processo de industrialização e desvalorização dos salários no âmbito rural – ela se aproximou muito dos programas atuais de transferência de renda, tendo em vista o seu caráter controverso. Durante a sua vigência, as relações salariais, em termos de produtividade e rendimentos, foram se deteriorando ciclicamente haja vista o abono ser auferido independente dessas circunstâncias. Tais acontecimentos serviram também para assentar no imaginário coletivo a ideia de que, tais medidas assistenciais estimulavam o ócio, ao mesmo tempo em que ajudaram a estabelecer a associação estigmatizante entre estas (as políticas) e seus beneficiários supostamente “preguiçosos” e “acomodados”. Com efeito, este sistema provocou reviravoltas e reflexões, como a de Polanyi (1988), ao questionar-se sobre a possibilidade de conciliação entre salários subsidiados por um fundo público e a existência

de uma sociedade capitalista. Em suma, um programa de transferência de renda (a Lei *Speenhamland*) foi o marco histórico decisivo para a constituição de um novo paradigma social fundado no capitalismo industrial e suas implicações econômicas e sociais moldaram a própria consciência social do homem moderno (POLANYI, 1988).

Outros exemplos semelhantes se seguiram, tanto na arena política quanto na ideológica, e, já neste momento, surgiram críticas mais duras a esses modelos de redistribuição centrados apenas na renda, como a realizada por Marx em sua *Crítica ao Programa de Gotha*, (apresentada em 1875). Para Marx, tais iniciativas buscavam apenas remediar iniquidades de um sistema produtor de desigualdades. Por este prisma, a raiz das injustiças sociais residiria nos próprios mecanismos criadores da renda, e não apenas nas suas formas de circulação e distribuição. Entretanto, a história mostrou e continua a evidenciar que tais modelos originaram-se de um arcabouço teórico aristotélico baseado em arremedos nos *meios de produção* e não na sua modificação (PEREIRA-PEREIRA, 2006).

O século XX foi bastante profícuo para os PTRs, pois este momento significou a sua consolidação como política de orientação liberal/social-democrata, a cujos princípios de justiça foram acrescidos e *adaptados* outros como *liberdade, eficiência, capacidades e potencialidades*. Vanderborgh e Van Parijs (2006) detalham o caldeirão de ideias e sugestões a respeito de um modelo ideal, ou mesmo a implantação de algum tipo de transferência de renda, sobretudo em períodos críticos, como o caso do primeiro pós-guerra e o pós-crise de 1929. Segundo eles, em 1935 foi criado, nos Estados Unidos, o *Aid for families with dependent children*, que complementava a renda de famílias cujos ganhos se situassem em um limite pré-estabelecido e que se encontrassem em dificuldades relacionadas à educação dos seus filhos. A própria instituição de um Estado de Bem-Estar e a orientação para uma maior intervenção e protagonismo do Estado carrou uma grande quantidade de iniciativas desta natureza por todo o globo, como reflexo da disposição para a expansão de políticas de bem-estar. A partir desta década, diversas experiências se seguiram, tais como na Inglaterra, em 1948; Finlândia, em 1956; Suécia, em 1957; Alemanha, em 1961 e Países Baixos, em 1963 (SILVA E SILVA et al. 2004).

Outras iniciativas de vulto se seguiram nos anos 1970, como o *Eamed Income Tax Credit* – EITC, criado, em 1974, também nos Estados Unidos, como o maior programa desta modalidade já implementado neste País, destinado a trabalhadores e famílias com filhos. Esta iniciativa constituiu um paradigma para programas condicionados à inserção

no mercado de trabalho, a despeito de a grande maioria de programas anteriores também terem seguido esta linha. Contudo, pode-se dizer que os PTRs possuem um ponto de ruptura nesta década, pois enquanto a construção do modelo inicial de transferência de renda, bem como as suas replicações posteriores, foram direcionadas por um princípio de *justiça social* (pautado em direitos e redistributividade), com o advento do paradigma neoliberal, tais iniciativas foram reorientadas⁵⁴ – com subsídios teóricos de peso, como os de John Rawls (1997), Amartya Sen (2000) entre outros – visando tanto a remediação dos subprodutos do sistema capitalista (pobreza, desemprego estrutural, crises econômicas), quanto a legitimação da sua ideologia.

Nos anos 1970, e com maior intensidade em 1980, os programas de transferência de renda vivenciaram a chamada “segunda onda de renda mínima,” marcada por um processo contraditório de reorientação qual seja: a mudança de uma função de apêndice das estratégias de proteção social, para incorporação de uma postura protagonista. Ao mesmo tempo, houve uma profusão de iniciativas pontuais, residuais e cada vez mais focalizada na pobreza extrema (STEIN, 2005).

Na Europa, os debates e as experiências, referentes aos PTRs, encontraram uma diversidade maior do que em outras partes do mundo, em função do maior leque de orientações e, porque não dizer, de modelos de Estado de Bem-Estar. No estudo realizado por Stein (2005), fica evidente essa heterogeneidade durante toda a evolução dos sistemas de proteção social europeus. No que diz respeito aos modelos de programas de renda mínima europeus, Moreno (2003) os classifica em três: 1) um de prestações generosas e cobertura ampla (ex: Alemanha e Holanda); 2) outro, de prestações mínimas e ampla cobertura (França, Bélgica); e 3) mais outro, de prestações modestas e baixa cobertura (Inglaterra) (STEIN, 2005). Na França, as propostas da Renda Mínima de Inserção (RMI), criadas em 1988, estabeleciam uma contrapartida que era a procura por uma ocupação profissional, enquanto, na Inglaterra, o chamado *Income Support*, criado em 1988⁵⁵, previa uma prestação a indivíduos sem trabalho ou em trabalhos de tempo parcial (tal benefício não exigia contrapartidas de procura e ativação para o mercado de trabalho). Além disso, a Europa também apresenta experiências focalizadas em conjunto com uma série de experiências universais, como é o caso dos modelos escandinavos. (STEIN, 2005).

⁵⁴ Isto não exclui a possibilidade de políticas anteriores terem se orientado por princípios liberais.

⁵⁵ Em substituição aos *Supplementary Benefits*, de 1966. (STEIN, 2005)

Enquanto isso, nos Países Baixos e em outras partes da Europa, diversos debates tomam corpo, em direção a uma desvinculação entre emprego e renda, entendida como essencial para um desenvolvimento humano com independência e autonomia. Diversas foram as ocasiões em que ocorreram acirradas divisões e disputas ideológicas até que se chegasse ao exercício de uma determinada prática legislativa. A Europa, que historicamente desempenhou um papel fundamental como celeiro de ideias, mantém, portanto, esta característica no final do século XX, culminando com a criação de diversos grupos de pesquisas sobre transferência de renda (como o *Basic Income Research Group* em 1984, e a *Basic Income Earth Network* – BIEN em 1986).

Todavia, enquanto as experiências européias ainda demonstrem heterogeneidade, e haja uma tendência de que estes programas exijam cada vez mais condicionalidades relacionadas ao trabalho, ou outro tipo de contrapartida, na América Latina, tanto os seus sistemas de proteção social, de forma geral, quanto os seus modelos de transferência de renda, expõem e refletem a realidade das suas economias afetadas pelos ajustes estruturais e pela própria incorporação da ideologia neoliberal. Os programas latino-americanos surgiram no período em que era vivenciada na Europa a chamada “terceira onda” dos programas de transferência de renda, em que as prestações monetárias associavam-se com políticas de inserção ou ativação para o mercado de trabalho.

A despeito da influência dos organismos multilaterais na América Latina, por meio das exigências de estratégias combinadas de ajuste econômico e de combate à pobreza extrema – pré-condições para a obtenção de auxílio desses organismos – a implantação e a condução de PTRs conviveu, ao longo da sua história, com conflitos e alternâncias entre estratégias de corte liberal, pluralista, populistas e até iniciativas progressistas. Dentre as primeiras experiências latino-americanas destaca-se a Mexicana (Programa *Oportunidades*, criado em 1997), que tem como estratégias a combinação de políticas de prestações focalizadas na pobreza extrema com a exigência de frequência escolar e realização de exames de saúde. Tal estratégia é uma referência na América Latina, moldando-se aos preceitos do Banco Mundial, pois, além da já dita focalização, visa: a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza, via estímulo educacional; o desenvolvimento de capacidades individuais e a criação de uma estratégia de responsabilidade compartilhada.

No Brasil, os PTRs possuem uma história recente na biografia das políticas sociais. Para Silva e Silva (2004), o processo de construção deste modelo de programa tem

como ponto de partida a aprovação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), de autoria do Senador do Partido dos Trabalhadores, Eduardo Suplicy⁵⁶ (Projeto de Lei nº 80/1991). Pelo projeto de Suplicy, todo residente no País, com 25 anos ou mais, que tivesse rendimentos inferiores a um patamar estipulado, receberiam uma complementação de 30% entre este teto e o seu rendimento mensal (podendo ser de até 50%, dependendo da disponibilidade de recursos).

Entretanto, vale mencionar as contribuições de Josué de Castro, em 1956, quando era deputado federal, ao defender a criação de uma garantia de renda mínima a todos os cidadãos. Também merece destaque o debate suscitado por Antônio Maria da Silveira, com a publicação, em 1975, na Revista Brasileira de Economia, do artigo *Moeda e redistribuição de Renda*, na qual propõe a criação de um imposto de renda negativo (SILVA E SILVA 2009). Em 1978, Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger publicaram *Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil* e também fazem uma defesa a um imposto de renda negativo, a ser financiado pela parcela mais rica da população com vistas a salvaguardar o Estado democrático (SILVA E SILVA et al. 2004).

O *segundo momento* do processo de construção histórica dos programas de transferência de renda, apontado por Silva e Silva et al (2004), precedido pela aprovação da proposta de garantia de renda mínima, teve como papel o ajustamento das discussões e propostas políticas às orientações de co-responsabilização. Neste sentido, o economista José Marcio Camargo publica artigos na Folha de São Paulo intitulados *os Miseráveis*, defendendo que as políticas devam ser conferidas não ao indivíduo, mas a um núcleo familiar. Para tanto, o mecanismo ideal para que esta relação se justifique seria a introdução da condição de que a família, para receber o benefício, deva ter e manter os seus filhos em idade escolar matriculados na rede pública, assim como obter níveis mínimos de frequência.

O Brasil dos anos 1990 atravessava um momento de forte turbulência econômica, com altas taxas de inflação, forte endividamento externo, desemprego crescente e desestruturação das relações de trabalho decorrentes do processo de ajuste estrutural. E

⁵⁶ Silva e Silva et al (2004) aponta as circunstâncias que envolveram a aprovação do primeiro projeto de lei de garantia de renda mínima. Segundo os autores, a proposta de Suplicy foi retardada em função da quantidade de propostas semelhantes em tramitação no Congresso. Foram quase seis anos, desde a aprovação em 1991, até que uma proposta substituta tenha sido sancionada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso – não por acaso a proposta do deputado do PSBD Nelson Marchezan (Lei 9.533, de 1997).

assim como para os idealizadores e promotores dos ajustes econômicos a pobreza foi reconhecida como um subproduto das suas determinações e tornou-se um entrave ao crescimento econômico sustentável, a mesma percepção ocorreu nos legisladores – dada a profusão de propostas de renda mínima apresentadas neste período – e nos governos estaduais que implantaram tais modelos assistenciais, como foi o caso das experiências pioneiras⁵⁷ do Distrito federal, Ribeirão Preto e Campinas, em 1995.

A experiência de Campinas, criada pela lei nº 8.261, foi chamada de Programa de Garantia da Renda Familiar Mínima (PGRFM). Direcionava-se às famílias com crianças de 0 a 14 anos, com prioridade para as desnutridas, em situação de rua ou com deficiência, e que tivessem renda *per capita* de meio salário mínimo. O Programa brasileiro, denominado Bolsa Familiar para a educação, conhecido como Bolsa Escola, criado pelo decreto nº 16.270, tinha como critério de elegibilidade a renda *per capita* de meio salário mínimo e a matrícula e frequência escolares de seus filhos entre 7 e 14 anos (STEIN, 2005). E o Programa Garantia de Renda Familiar Mínima, de Ribeirão Preto-SP, criado pela lei nº 7.188, era destinado a famílias com renda total de até dois salários mínimos, famílias monoparentais e pessoas em situação de rua. Como contrapartida as crianças deveriam estar matriculadas em escolas da rede pública ou outras entidades não-governamentais (SILVA E SILVA et al, 2004). Nesse momento de construção das políticas brasileiras de transferência de renda – que Silva e Silva et al (2004) chama de *terceiro momento* de construção histórica – os programas supracitados surgem para, inclusive, estabelecerem-se como paradigmas para o programa federal que viria a ser constituído posteriormente.

Diante da movimentação nacional em torno dos PTRs, imersos em uma conjuntura de degradação das condições econômicas e sociais da população, baixa qualificação do trabalhador diante das transformações tecnológicas do trabalho e o crescimento da informalidade e do trabalho infantil (SILVA E SILVA et al, 2004), o Governo Federal deu início aos seus próprios programas – como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), instituído em 1996 – mesmo que de forma tímida e coadjuvante em relação às iniciativas estaduais. Tendo em vista o debate cada vez mais constante em torno das transferências de renda, o Governo Federal aprovou a lei nº 9.533, concedendo apoio financeiro aos municípios que desenvolvessem as suas experiências

⁵⁷ Para informações mais detalhadas sobre esses três programas ver Silva e Silva et al (2004)

tendo como referência o núcleo familiar e associadas a ações de educação e saúde (SILVA E SILVA, 2009).

Um benefício de grande envergadura e relevância a entrar em vigor neste período foi o Benefício de Prestação Continuada (BPC), instituído pela lei nº 8742 (Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS, de 1993) e alterado pelas leis nº 9.720 de 1998, nº 10.741 de 2003 e pelo Decreto nº 1.744 de 1995. O BPC, em vigor desde janeiro de 1996, foi previsto pela Constituição de 1988⁵⁸ – em substituição à Renda Mensal Vitalícia (RMV) de 1974 – garantindo um salário mínimo mensal a pessoas idosas com mais de 65 anos e pessoas com deficiência que tenham, em ambos os casos, renda *per capita* familiar mensal inferior a um quarto de salário mínimo. Além disso, o idoso deve declarar não receber nenhum outro benefício previdenciário ou assistencial e a pessoa com deficiência deve passar por uma avaliação realizada pela perícia médica do INSS, de modo a ter comprovada sua incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

Em 2001, deu-se início ao *quarto momento* de construção histórica brasileira dos PTRs (SILVA E SILVA et al. 2004) com a aprovação da lei de nº 10.219/2001, sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Por meio deste dispositivo legal, o Governo Federal pode realizar convênios com todos os municípios brasileiros para que fosse implantado o Programa Nacional de Renda Mínima/Bolsa Escola ou outro Programa de sua “Rede de Proteção Social” – iniciativa lançada por Fernando Henrique Cardoso, composta de programas como o próprio Bolsa Escola, o Bolsa-alimentação e o Auxílio-Gás – cujo eixo se estruturou em programas de transferência de renda.

O chamado *quinto momento* apontado por Silva e Silva et al (2004) teve como ponto de partida o ano de 2003⁵⁹ e a proposta da nova gestão Lula de integração de todos os programas de transferência de renda com a criação do Programa Bolsa Família. Este programa é parte da estratégia governamental de combate à fome denominado Fome Zero, que engloba diversas vertentes de atuação, da transferência de renda ao abastecimento de água. O Bolsa Família oferece benefícios – para famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 140,00 – que variam de R\$ 32,00 a R\$ 306,00 a depender da estrutura familiar (quantidade de dependentes) e dos rendimentos mensais. Como premissa para a integração

⁵⁸ Artigo 203 Inciso V da Constituição Federal.

⁵⁹ Neste mesmo ano, após um retorno às discussões sobre a renda de cidadania, houve a aprovação da lei nº 266/2001, de autoria de Eduardo Suplicy, criando assim a Renda Básica de Cidadania (SILVA E SILVA, 2006)

junto ao governo federal, os beneficiários desses programas devem atender a condicionalidades educacionais e de saúde (matrícula, frequência escolar, exames pré-natais, atividades educativas e campanhas de aleitamento materno).

A administração e a coordenação destes dois programas – BPC e Bolsa Família – são realizadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁶⁰, criado em 2004, com apoio técnico e operacional da Previdência, INSS e Caixa Econômica Federal. Segundo dados do próprio MDS⁶¹, o programa Bolsa Família atendeu em Dezembro de 2011, treze milhões e trezentas mil famílias, com um total repassado neste mês de R\$ 1.602.079.650. O BPC, por sua vez, atendeu, nesse mesmo período, cerca de 3 milhões e meio de beneficiários, com um total repassado de R\$ 1.955.513.770,05.

Entretanto, vale uma ressalva quanto à natureza dos modelos de PTRs introduzidos no Brasil. Diferentemente de um modelo de *renda de cidadania*, ou de *renda básica de cidadania*, que pressupõe a prestação de um benefício universal sem a cobrança de contrapartidas, no país tais medidas são notórias pelas suas estreitas faixas de elegibilidade, pela sua centralidade na figura familiar, e pelas suas condicionalidades educacionais e de saúde, a pretexto de uma suposta intersectorialidade. Isso quer dizer que os programas de transferência de renda brasileiros são benefícios de *renda mínima*, pautados pelo princípio dos *mínimos sociais*.

A esse respeito, Pereira-Pereira (2000) identifica uma série de incoerências até mesmo na formulação da legislação brasileira de assistência social, a LOAS. Segundo a autora, além de ser clara quanto a não contributividade em seu texto, o que levantaria questões quanto à aplicação de contrapartidas (PEREIRA-PEREIRA, 2000, p. 25), a referida lei apresenta já de antemão a sua inclinação como política a prover “mínimos sociais”. Uma política pautada por este princípio reduz as necessidades do indivíduo a meras questões de ordem fisiológica e se orientam naturalmente aos estratos mais pobres de uma determinada população. Um programa de transferência de renda pautado por esse prisma também reduz todo o espectro multidimensional da pobreza (suas causas estruturais, históricas, culturais e políticas) a simples esquemas matemáticos centrado-se apenas na “renda” do indivíduo.

⁶⁰ O MDS incorporou em sua estrutura as seguintes Secretarias: Secretaria Nacional de Assistência Social; Secretaria Nacional de Renda da Cidadania; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias.

⁶¹ Fonte: Matriz de Informação Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível no sítio http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php

Não por coincidência, teóricos famosos do neoliberalismo e mesmo do liberalismo clássico advogaram em favor de uma garantia de renda mínima. Friedrich Hayek, George Stigler, Milton Friedman, James Tobin, Paul Samuelson, John Kenneth Galbraith, Robert Lampman, Harold Watts, entre muitos outros nomes, defendiam que fosse garantida uma renda, mínima o suficiente para cobrir as necessidades vitais dos indivíduos. Em 1968, 1.200 economistas norte-americanos, dentre os quais alguns citados anteriormente, encaminharam um protesto ao Congresso dos Estados Unidos para que fosse instituído um modelo de complementação de rendimentos (SILVA E SILVA, 2009).

Os programas de transferência de renda brasileiros também se caracterizam, utilizando-se classificação de Stein (2005), em *rendas mínimas complementares* em detrimento de *rendas mínimas substitutivas*, pois, ao serem introduzidas no sistema de proteção social brasileiro, somaram-se às experiências e demais programas já existentes, apenas complementando-os. Uma *renda substitutiva* viria, como o nome sugere, a substituir todos os programas de transferência de renda existentes, por uma única renda, com vistas a, de acordo com o próprio governo, reduzir influências clientelistas.

Outro ponto de fundamental importância acerca dos programas de transferência de renda brasileiros, é que estes, a exemplo do modelo francês – RMI, e da grande maioria dos outros modelos adotados mundo afora, possuem como eixos epistemológicos o princípio da eficiência econômica, – englobando tanto a redução de custos quanto a injeção de recursos na economia e a ampliação da base fiscal –; da ativação para o mercado de trabalho e, conseqüentemente, da auto-responsabilização do indivíduo. Ou seja, os modelos “atuais” de transferência de renda brasileiros, além de um estímulo à informalidade, não questionam, e nem se propõem a evidenciar o lado perverso da produção capitalista.

3.5 - Imprecisões conceituais no campo da Assistência Social e o mito da “assistencialização” das Políticas Sociais.

Após o exposto, pode-se perceber que impera a falta de uma identidade concretamente definida e a existência de uma persistente imprecisão conceitual e teórica no campo da Assistência Social. Essa falta de definição e diferenciação pode ocorrer de duas maneiras: a) no aspecto institucional e de organização administrativa; b) no aspecto de identidade teórica e conceitual. No aspecto institucional, a Constituição de 1988 deu à Assistência Social um status de política pública e de direito nunca antes observado nem em outras partes do mundo. A partir desde marco, e posteriormente com a aprovação da

LOAS, a política de Assistência dispôs não somente de um lastro legal, mas passou também a construir um aparato administrativo e burocrático que desse forma às suas ações.

No campo teórico e conceitual, a despeito de a Assistência Social ser, como aponta Potyara Pereira “*um fenômeno antigo, duradouro e ubíquo e, portanto, relevante do ponto de vista empírico e histórico, quase não existem esforços intelectuais no sentido de construir uma base analítico-conceitual a partir destas evidências*” (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p.9). Em vista disso, não por acaso, a Assistência Social teve e ainda tem dificuldades em compreender-se como fenômeno a ser entendido empírica e cientificamente como um direito devido. Pelo contrário, ele sempre se definiu de acordo com ideias e preconceitos, ou conforme as suas mais marcantes anomalias e distorções.

Não é de espantar que diante de tais indefinições e lacunas teóricas ocorram debates como os que estão presentes na academia há mais ou menos 20 anos, sobre a “assistencialização” das políticas sociais. Mais interessante ainda é notar que esta mesma afirmação se desdobrou em três vertentes distintas ao longo do tempo quais sejam: 1^a – a da tendência de um direcionamento das políticas sociais em torno da Assistência social; 2^a – a que aponta estar ocorrendo uma “assistencialização” das políticas sociais brasileiras em virtude do predomínio de políticas de cunho “assistencialista”, de tipo compensatório; 3^a – a vertente que aponta haver uma “assistencialização” das políticas sociais devido à transferência de responsabilidades do setor público para o setor privado. A seguir apresentam-se os principais argumentos de cada vertente bem como algumas das suas mais importantes expressões, para, finalmente, tecer comentários sobre cada uma delas.

A primeira vertente a utilizar o termo “assistencialização”, de certa forma é a única que poderia ser considerada verdadeiramente uma “corrente”, tendo em vista a densidade teórica e a quantidade de autores renomados no estudo das políticas sociais que lhe dão voz, tais como: Sônia Draibe, Ana Elisabete Mota, José Paulo Netto, entre tantos outros. Esta corrente afirma que tem havido uma maior polarização na Política de Assistência Social haja vista a relevância dada a programas compensatórios, como os de transferência de benefícios monetários focalizados, que é caso do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) entre outros da mesma modalidade.

Tais afirmações se devem ao novo aparato governamental criado para o enfrentamento das desigualdades e para “atenuar” os efeitos nefastos da precarização do trabalho, cujo eixo central são os programas sociais focalizados na pobreza extrema. De acordo com dados referentes ao gasto social publicados, por exemplo, por Pochmann em

2007, a Política de Assistência Social teve uma elevação real *per capita* no período de 2001 a 2005 de 11,11%, enquanto que a Política previdenciária teve uma redução *per capita* de -0,70% e a de saúde também uma redução de -7,49%. Tais dados indicam ainda que, em média, os gastos com a área social tiveram uma redução *per capita* neste mesmo período, assim como o investimento do Governo Federal (-2,73% e -39,73% respectivamente) (POCHMANN apud BOSCHETTI 2008). Segundo Salvador (2010), os gastos com programas de transferência de benefícios monetários condicionados, cresceram a sua participação em 15 vezes, indo de um gasto de 0,20% em relação ao PIB para 3,02% em 2007. Enquanto isso, os gastos com atendimento hospitalar do SUS, reduziram a sua participação em relação ao conjunto da Seguridade Social (de 8,58% em 2000 para 6,68% em 2007) (SALVADOR, 2010, p. 255).

Embora existam variações de um estudo para outro, a depender da série histórica de dados analisada, do tipo de relação entre as variáveis e da metodologia utilizada, tais estudos indicam uma mudança de prioridades no tocante ao gasto federal com a seguridade social, seja nominalmente, seja em relação ao PIB, ou seja, ainda, em relação ao gasto real (*per capita*). Para Ana Elisabete Mota está ocorrendo um redirecionamento de forças em direção à Assistência Social e um enfraquecimento paulatino e consequente sucateamento das demais políticas da Seguridade Social. Segundo ela:

Arma-se a burguesia de instrumentos para esgarçar a histórica relação entre trabalho e proteção social, visto que a partir de então a tendência é ampliar as ações compensatórias ou de inserção, antes restritas àqueles impossibilitados de prover o seu sustento e, ao mesmo tempo, impor novas condicionalidades de acesso aos benefícios sociais e materiais nos casos de afastamento do trabalho por doenças, acidentes, desemprego temporário, para não falar na perda de poder aquisitivo das aposentadorias [...]. No caso da saúde, a despeito do estatuto da universalidade, a realidade aponta para dois mecanismos: o do acesso a serviços privados [...] e o da expansão de planos de saúde populares [...] (MOTA, 2007, p. 132).

A “assistencialização” das políticas sociais seria, portanto, a expressão concreta do que Mota define como a “fetichização” da Assistência Social, uma vez que, para a autora, depositou-se na Assistência a responsabilidade por encontrar soluções para a profunda desigualdade social brasileira, para o desemprego e a precarização do trabalho. Situações estas que “*extrapolariam as finalidades de uma política de Assistência Social*” (MOTA, 2008, p.16). Trata-se, desta forma, de um percurso natural diante da incapacidade de o Estado garantir o direito ao trabalho.

A segunda corrente indicada nesta dissertação, que afirma estar ocorrendo uma “assistencialização” em decorrência da predominância de práticas assistencialistas e focalizadas, não difere muito da primeira. A vertente anteriormente apresentada também demonstra preocupação com os rumos das políticas sociais já que as mesmas tendem a ser cada vez mais residuais e paliativas. A diferença entre as duas é que a primeira não perde de vista a importância e o caráter universalizante da Assistência social, enquanto que a segunda demonstra certo desconhecimento do papel da Assistência Social como componente estratégico e estruturante da Seguridade Social. Carlos Montaña, em Colóquio realizado no Rio de Janeiro em 2002 apresenta a seguinte visão:

A focalização constitui um processo de verdadeira *assistencialização* da política social, na medida em que transfere para esta última as características próprias da assistência, substituindo o caráter preventivo daquela pelo curativo/reparador desta, o caráter ex-ante da primeira pelo ex-post da segunda, o caráter universal da política social pela focalização própria da atividade assistencial, a perspectiva delongos prazos da primeira pelo imediatismo da segunda. Neste sentido, processa-se uma substantiva alteração na responsabilidade pela resposta à "questão social". Se no contexto do Estado de bem-estar social esta é de responsabilidade do conjunto da sociedade por via do Estado, agora é fundamentalmente *o próprio trabalhador quem tem o encargo de responder às suas necessidades e reproduzir-se como força de trabalho*, liberando o capital deste "ônus". (MONTAÑO, 2002, p.2) (Grifo adicionado)

Montaña (2002) apresenta aqui dois olhares acerca do atual estágio das políticas sociais brasileiras: um que demonstra de forma concisa a principal contradição de tais modelos de políticas que é a de, no final das contas, transferir as responsabilidades do Estado na satisfação das necessidades da classe trabalhadora, e mesmo do Capital, para os indivíduos. Neste sentido, tais ações teriam compromisso não com a proteção social, mas com a auto-responsabilização do indivíduo por meio de políticas centradas unicamente na renda, e com o atendimento a uma pequena parcela da população, não comprometendo receitas com atividades economicamente mais atraentes.

Já o segundo olhar, e o motivo pelo qual este autor figura como expressão desta segunda corrente, é a associação imediata que este faz entre “Assistência Social” e “focalização”, como se a segunda fosse a expressão da primeira. Neste ponto vale recordar que a Assistência Social *“quase nunca é considerada pelo que é, mas pelo que aparenta ser ou pelo tradicional (mau) uso político que fazem dela, onde estão ocultas relações de poder, de antagonismos e reciprocidades sócio-econômicas de difícil visualização e decodificação”* (PEREIRA-PEREIRA, 1996, p.16).

A terceira vertente de concepções sobre o atual rumo das políticas sociais é a da associação das políticas assistenciais com o processo de privatização e desresponsabilização do Estado. Esta corrente é mais comum entre estudiosos de outras áreas acadêmicas, que naturalmente não possuem um entendimento mais aprofundado sobre o tema, e geralmente associam a atividade assistencial com o exercício filantrópico privado. Alguns estudiosos das Políticas Sociais e da Seguridade Social, entretanto, apontam um problema verdadeiramente preocupante e nocivo ao exercício da cidadania e do direito, que é a nefasta aproximação entre o público e o privado. Contudo, não há tratamento adequado do termo “assistencialização”, quando estabelece um vínculo entre a filantropia e a política assistencial, como se as duas fossem sinônimas. Nessa linha, Rose Serra afirma que:

De fato, está em desenvolvimento um engenhoso processo de aprimoramento dessa atuação focalista de enfrentamento da questão social através da utilização de tecnologias que aperfeiçoam os antigos modelos existentes, principalmente porque nos tempos neoliberais ganha corpo a relação público/privado, o que confere e requer novas inventivas no trato social. Daí, “novidades” como os Programas de Governo como o PRONASOL no México e a Comunidade Solidária no Brasil, modelos com indicação marcante da transferência “invisível” das ações estatais para o privado, pelas “mãos” da *assistencialização* da proteção social em nome da solidariedade, denominação atual da assistência. (SERRA, 2007, p.5) (Grifo adicionado).

Algumas vezes a utilização do termo ocorre tanto para designar o deslocamento do sentido das políticas, da esfera do direito, para a esfera do clientelismo, quanto para a privatização / mercadorização da proteção social, que de acordo com Jabur (2009, p.31), autora da área da psicologia social,

com muito pouca sofisticação e quase nula reflexão, além de repetir os argumentos liberais, as proposições do campo social foram, basicamente, num processo que se inicia ao final dos anos 80, aquelas que inspiraram os governos Thatcher e Reagan: as tentativas de desestabilização dos pilares do Welfare State, reduzindo a universalidade e os graus de cobertura de muitos programas sociais, “assistencializando”, isto é, retirando do campo dos direitos sociais – muitos dos benefícios e, quando puderam, privatizando a produção, a distribuição ou ambas as formas públicas de provisão dos serviços sociais. A partir desta perspectiva de “ajuste social”, três teses traduzem as reformas dos programas sociais: a descentralização, a focalização e a privatização.

É importante frisar que, apesar de suas diferenças, todas as opiniões apresentadas convergem para um mesmo ponto: o de que a ofensiva neoliberal em curso é até mais perigosa do que antes, pois se apresenta de forma mais camuflada. Se antes o capital

impunha restrições à implementação de qualquer política de proteção social, hoje ele estimula práticas, que sob o pretexto de serem a solução para a pobreza, aprofundam ainda mais as desigualdades e as injustiças sociais.

O que causa certa apreensão, com relação a tais análises, é a impressão de que o que está realmente em jogo é simplesmente a importância dada à política de Assistência Social, principalmente na Gestão Lula, em detrimento das outras esferas da Seguridade Social, quando o que deve ser levado em conta é, não apenas a desestruturação da Saúde e da Previdência (além de outras políticas como educação e habitação), mas o que se faz e o que se pensa ser, atualmente, a política de Assistência Social. Alguns chegam a afirmar estar ocorrendo uma “hipertrofia da política de assistência social”, quando o que deveria realmente estar na pauta de discussões são as distorções impostas a essa política e o seu ínfimo financiamento (com pouco mais de 1% do PIB, a despeito do seu grande crescimento percentual), simultaneamente à “atrofia” de políticas como a saúde, educação e políticas tão negligenciadas como a de habitação.

São inegáveis os benefícios que programas como o Bolsa Família e o BPC têm trazidos para as populações de baixa renda, assim como também são inquestionáveis as suas lacunas, limitações e até mesmo perigos; mas ao colocar os holofotes apenas nos seus aspectos falhos, dando a impressão de que a política de assistência está tendo uma importância que não deveria ter, é dar armas para que futuros governos destruam as poucas conquistas que esta política obteve após a sua institucionalização como “direito de cidadania”.

A utilização da expressão “assistencialização”, ao mesmo tempo em que associa a política de Assistência às suas distorções e ao uso perigoso que se tem feito dela, acentuando e perpetuando preconceitos, esvazia a sua força política e institucional como política pública que visa concretizar direitos. Além disso, reduz-se toda uma gama complexa de questões e problemas de ordem estrutural a uma mera questão de disputa de prioridades entre políticas – “ou quem deve roer o osso” – quando devem ser exigidos maiores recursos e espaços de atuação para todas as políticas sociais, como uma política “realmente universal” para a saúde. E não que enormes montantes em dinheiro sejam gastos com os planos privados, que políticas habitacionais sejam finalmente implementadas para que as estatísticas anuais de catástrofes façam parte de um passado distante.

Quando a discussão sobre a precariedade e residualidade das políticas sociais brasileiras desloca-se somente na direção da importância dada à Assistência (como se esta política fosse o que está se fazendo dela) em relação às demais políticas, o debate se empobrece e se apequena. A partir do momento em que se discutir em uníssono o que está sendo feito com a Seguridade Social como um todo, além das demais políticas sociais fora do seu escopo, ver-se-á que os desafios são bem mais complexos do que a aparência apresenta. Será que o que verdadeiramente importa, e o ponto central da questão não é o papel relegado às Políticas Sociais em seu conjunto, em detrimento de políticas que visem a rentabilidade econômica? Será que não se deveria, em primeiro lugar, questionar os investimentos e recursos pífios destinados aos programas sociais? Será que não se deveria questionar a verdadeira descaracterização da política de Assistência Social como ocorre hoje?

O volume de recursos destinados para a Assistência social na última gestão não seria simplesmente “o” problema, como muitos analistas dão a entender, se tais recursos fossem destinados a programas sociais e serviços de qualidade, de escopo universal e orientados pelo direito, e não por relações clientelistas ou de balcão de negócios. Se mesmo programas como o Bolsa Família ou o BPC tivessem outra orientação e fossem coadjuvantes de serviços e programas sociais estruturantes, o gasto social logicamente seria bem superior ao observado atualmente. Mas não é esta a questão. A questão é que as atuais críticas à política de Assistência dão a entender que a Assistência é realmente isso o que se tem observado. Como se ela tivesse passado da condição de “gata borralheira” para a de “cinderela”. A última gestão do presidente Lula, a pretexto da sua suposta preocupação com os pobres, provocou um total desvirtuamento da Assistência Social, ocasionando o que outros autores, como Pereira-Pereira (1996), chamam de “(des)assistencialização”⁶².

Esta “desassistencialização”, segundo Pereira-Pereira (2010), tem servido sobremaneira aos imperativos do neoliberalismo e da globalização neoliberal, ou pelo alto, de estimular o consumo, o empreendedorismo e a chamada “ativação para o mercado de trabalho”. Neste sentido, nunca a assistência social esteve tão atrelada ao trabalho como hoje. A autora aponta, ademais, que está em curso um processo de inversão de papéis das políticas sociais, com predomínio

⁶² Esse termo foi empregado, pela primeira vez, por Pereira-Pereira, em 1996, em resposta ao uso do termo “assistencialização” por Sônia Draibe (1993).

da ética da auto-responsabilização e do individualismo competitivo [...] está havendo uma contínua e crescente passagem de um padrão capitalista de Estado Social de Direito para outro padrão capitalista de Estado neoliberal meritocrático, de caráter laborista ou do que a literatura especializada vem chamando de transição do Welfare State de estilo keynesiano / fordista para o “Workfare State” de estilo Schumpeteriano/ pós-fordista. (PEREIRA-PEREIRA, 2010, p.)

Em vista disso, ressalta-se a necessidade de novas reflexões e uma mudança de foco nos presentes debates sobre a assistência, pois os seus rumos atuais tendem a manter as coisas como estão: em direção à fragmentação dos ganhos conquistados pela Constituição de 1988. Ao final destas reflexões poderá ser possível responder, com mais precisão, a seguinte pergunta: o que está realmente ocorrendo é uma “hipertrofia da Assistência Social”, ou uma gradual desestruturação da política social em seu conjunto – consequência da influência direta ou indireta de organismos internacionais multilaterais, em especial, do Banco Mundial?

CAPÍTULO 4 – Os organismos multilaterais e oficiais como influências teóricas, políticas e ideológicas - o caso emblemático do Banco Mundial

4.1 - Um breve histórico do desenvolvimento da influência do Banco Mundial

É óbvio que uma direção política e governamental que leve a cabo um conjunto de políticas, projetos, programas e demais expedientes, não é tomada ao acaso ou fruto de um bloco de poder monolítico. As decisões e ações dos governos⁶³ tanto refletem os jogos políticos e interesses disputados, como são frutos de influência interna e externa. Por conseguinte, podem ser resultado de influências: a) da legenda política à qual o governo se vincula, bem como de seus aliados políticos; b) das legendas de oposição; c) da sociedade civil, como formuladora de opinião pública; d) dos movimentos sociais, como representantes da sociedade civil, organizados politicamente e com maior poder de influência e pressão; e) do próprio aparelho burocrático estatal; f) do aparelho jurídico e legal – tanto interno quanto externo (acordos, tratados e convenções internacionais); g) da mídia, como formuladora de opinião e disseminadora de ideologia (seja ela dominante ou não); h) de instituições religiosas; i) do terceiro setor j) do mercado; k) da academia (universidades, institutos e centros de pesquisa), como geradora de teorias, ideologias e locus e veículo de produção científica; l) e, finalmente, dos organismos internacionais e multilaterais, tais como o FMI, o Banco Mundial, a ONU (e seus institutos de pesquisa), o BID, os blocos econômicos e supranacionais (Mercosul, Alca, Euro), entre outros. Todos estes atores ou sujeitos circunscrevem-se em um sistema de relações de classe (de luta de classes), que produzem relações econômicas e de produção, que por sua vez estão “ligadas constitutivamente às relações políticas e ideológicas que as consagram e legitimam” (POULANTZAS, 1981, p. 41).

Com base nessa premissa, ao se estudar o arcabouço político, ideológico e teórico que serviu de alicerce para a compreensão mais circunstanciada da política de assistência social brasileira, tornou-se necessário investigar como foi o processo dialético e contraditório de realização desta política. Dialético e contraditório, porque tal processo não ocorreu de forma linear e harmônico e nem foi movido por uma visão maniqueísta entre o

⁶³ Aqui a utilização da expressão “governo” em lugar de “Estado” é utilizada para demarcar o objetivo proposto que é o de definir e qualificar as opções políticas do “aparelho político-administrativo” do Estado.

bem e o mal, mas por uma miríade de determinações e de interesses, assim como de avanços e retrocessos. Assim, mesmo que, nesse processo, um direcionamento político tenha sido tomado em favor de uma classe hegemônica (no caso, a burguesa) – e no sistema capitalista esta foi e será uma constante enquanto não houver a sua superação – não se pode ignorar as conquistas e resistências dos estratos não-hegemônicos. Em muitas ocasiões, estes estratos (que também transitam pela arena governamental) obtiveram vitórias ou atuaram como forte resistência aos interesses do capital (como no caso do processo que culminou com a Constituição Federal de 1988).

Ao longo desta dissertação foram apresentados os processos de construção da política de assistência social tanto em relação à sua própria institucionalização, quanto em relação à sua estruturação fiscal (nestes dois casos, processos de foro interno). Mas, agora, faz-se necessária uma análise sobre os vetores de influência teórica, econômica e política externa, que também tiveram presença privilegiada e determinante nesse processo, na década de 1980. Isso porque, muitos são os vetores de influência externa, seja no meio científico, acadêmico e político, seja no próprio mercado global (com seus ânimos expressos pelas bolsas de valores ao redor do mundo e, particularmente, na de *Wall Street*).

A primeira década do século XXI diferencia-se das anteriores pela pretensa aura de independência política e ideológica do Estado brasileiro. Contudo, embora não haja muitas evidências concretas, em comparação com décadas anteriores, da ligação política dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial, o FMI ou o BID, com o governo brasileiro, na condução das políticas sociais nacionais, é notória a influência desses organismos no pensamento e linguagem dos ideólogos e administradores dessas políticas. E nesse processo o Banco Mundial foi um dos principais protagonistas, como será tratado a seguir⁶⁴.

Mas, antes é importante que se diga, conforme Baer e Lichtensztejn (1986) que, embora o comportamento de organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI, seja em grande parte atribuído, equivocadamente, a um viés puramente ideológico, suas ações, assim como suas ideologias resultam de um arcabouço teórico sólido e de forte apelo junto aos meios governamentais. Consoante os autores, rejeitar a existência dessa fonte teórica “pode incorrer no paradoxo de rejeitar frontalmente a ideologia do Banco

⁶⁴ Muito embora outros organismos como o FMI, o BID e a ONU, por meio das suas agências (Internacional Poverty Centre – IPC, UNESCO, PNUD) também tenham tido papel importante na constituição deste “pensamento” e “linguagem”. Por isso, traços de outras influências serão tratados pontualmente ao longo deste texto, embora o foco seja no Banco Mundial.

Mundial e, simultaneamente, aceitar de maneira tácita e parcial a sua teoria” (BAER; LICHTENSZTEJN, 1986, p. 186).

A influência incontestável do Banco Mundial sobre os países do capitalismo periférico deve, antes de tudo, ser observada como resultado de um processo encabeçado pelo próprio mercado. Ou melhor, o papel atual do Banco deve ser observado, não apenas como resultante de eventos de ordem conjuntural como o fim da Segunda Guerra, mas como decorrência do desenvolvimento do próprio modelo capitalista, que, por seu turno, se expressa e concretiza por meio do capitalismo monopolista e transnacional (e, na atualidade por meio de empresas do setor financeiro e especulativo). A expressão “transnacional” define claramente o estágio de evolução destes organismos, que hoje são capazes de estabelecer o seu próprio espaço de influência global. Contudo, apesar da falta de uma nacionalidade, tais empresas, assim como o mercado de forma geral, não teriam o poder político e econômico que possuem, não fosse a aquiescência dos governos dos seus países de origem (DOWBOR, 1998). Segundo Dowbor (1998, p.86),

o peso das transnacionais é reforçado pelo fato que se trata cada vez menos de simples empresas que produzem em escala mundial, e cada vez mais de empresas organizadoras da produção, comercialização, financiamento e promoção, com impacto de reordenamento do universo econômico, que vai muito além das fronteiras da propriedade empresarial.

O autor assinala ainda, que, em relação à estrutura de poder, este deixou de se concentrar nas mãos de um mero “proprietário” para “fluir” nas mãos de acionistas e grupos de acionistas, fundos de investimento e seguradoras. No entanto, ao contrário do que Dowbor (1998) afirma, os organismos multilaterais, como o FMI, o Banco Mundial, ou o BID, não estão se tornando estruturas obsoletas e “desatualizadas”, que estariam sendo suplantadas pelas cúpulas regionais e mundiais, como o G-7, G-20, os fóruns econômicos mundiais, entre outros. Conforme apontam Pereira (2010), Mason e Asher (1973), Castro (2009), o Banco Mundial sempre teve uma relação muito estreita com *Wall Street* e com grandes representantes do setor capitalista financeiro e industrial⁶⁵, como o Grupo Rockefeller e Fundação Ford. Estes, inclusive, tiveram influência importante na criação futura de agências e institutos do Banco, como a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Corporação Financeira Internacional (CFI) e o Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE) – sendo este último um instrumento decisivo para a

⁶⁵ Das onze gestões (presidências) do Banco Mundial, sete foram desempenhadas por executivos do setor bancário, financeiro e automobilístico.

articulação ideológica entre os interesses políticos das economias centrais e as demais economias periféricas.

É bem verdade que ao longo da existência do Banco Mundial este se viu diante de momentos de alteração institucional e reorientação política. Porém, tais mudanças ocorreram mais como adaptação às mudanças no mundo, como no caso da guerra fria e da necessidade de estabelecer entraves ao avanço soviético ou da subsequente priorização dos países pobres e em desenvolvimento, como forma de conter conflitos internos e garantir o escoamento de produtos norte-americanos. Muitas foram as mudanças de enfoque do Banco Mundial, mas sempre mantendo como horizonte a defesa dos interesses dos Estados Unidos e de mais países centrais (PEREIRA⁶⁶, 2010).

O estudo da influência do Banco Mundial sobre a formulação e gestão de políticas públicas nos países sob sua influência é fundamental, pois este organismo se constituiu em um importante elo entre os objetivos de uma elite hegemônica mundial e o restante do mundo; e essa influência se fez muito presente no Brasil. Segundo Pereira, a influência nevrálgica dessa instituição se deve

à sua condição singular de prestador, formulador de políticas, ator social e veiculador de ideias – produzidas pelo mainstream anglo-saxônico e disseminadas por ele ou produzidas por ele, em sintonia com o mainstream – sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem, em matéria de desenvolvimento capitalista (2010, p.260).

Na gestão de Robert Macnamara, entre 1968 e 1981, o Banco Mundial não só ampliou sobremaneira as suas operações de empréstimos⁶⁷ (financiadas em grande parte pela emissão de títulos no mercado), como também o seu apelo junto ao mercado mundial e aos demais governos centrais se tornou mais intenso. Com efeito, a obtenção de empréstimos junto ao Banco significava uma porta aberta a novos empréstimos governamentais e privados. Portanto, já naquele momento fechar às portas ao Banco significaria fechar às portas a uma série de vantagens junto às fontes internacionais de empréstimo.

⁶⁶ PEREIRA, João Márcio M. *O Banco Mundial como ator político intelectual e financeiro* (1944-2008). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

⁶⁷ Não por acaso este foi o momento em que a instituição mais se aproximou de um Banco Comercial e menos de um Banco de desenvolvimento. Neste período não importava a qualidade ou o impacto socioeconômico dos empréstimos, mas sim o seu volume (PEREIRA, 2010).

A entrada em cena do Banco Mundial, como ator intelectual e teórico, teve o seu início em 1970, com a nomeação de Hollis Chenery (ex-professor de Stanford e Harvard) para o cargo de economista-chefe do Banco e, posteriormente, vice-presidente de Política de Desenvolvimento. O objetivo da expansão do seu departamento de pesquisa era não só fornecer elementos para a ampliação e criação de políticas mais eficientes, mas também, e principalmente, para potencializar os efeitos das suas “políticas de governo” (PEREIRA, 2010). Destarte, o Banco percebeu que uma influência direta sobre os governos teria impactos muito mais profundos e abrangentes do que os seus projetos setoriais (KAPUR et al, 1997). Tal influência se daria tanto pela criação de estratégias de “assistência técnica”⁶⁸, quanto pela criação e disseminação de teorias, paradigmas e modelos de “boas” práticas na “administração de problemas sociais”, por meio de políticas públicas mais eficazes.

Como inicialmente o órgão refletia as concepções malthusianas do seu corpo diretivo, as suas ações direcionavam-se mais para questões de ordem nutricional e de controle demográfico, de acesso à água e saneamento. Contudo, embora a pobreza ainda fosse entendida como fruto da explosão demográfica, já começava a haver, na década de 1970, um entendimento de que o modelo econômico vigente não era capaz de conter a escalada crescente da pobreza, conquanto que essa reflexão ainda não fosse tratada abertamente (FINNEMORE, 1997; PEREIRA, 2010). Era, portanto, fundamental que o Banco Mundial empreendesse uma “cruzada contra a pobreza”, principalmente visando à contenção de movimentos democráticos e nacionalistas (como o de Salvador Allende no Chile). De acordo com Pereira (2010), o marco teórico da vinculação do Banco com tal empreendimento foi a publicação, em 1974, de *Redistribution with Growth*, coordenado por Hollis Chenery, no qual despontavam conceitos como *pobreza absoluta e pobreza relativa*, conceitos estes que viriam a servir de paradigma teórico para a criação e análise de políticas sociais ao redor do globo (não apenas no meio governamental, mas na própria academia).

Com isso, o Banco Mundial dava provas (ainda que embrionárias) do seu poder de influência, até mesmo sobre o próprio estudo das políticas sociais. Entretanto, tal publicação tratava a pobreza como um fenômeno dado, naturalizado e deslocado das suas determinações estruturais. Apesar do título, do documento (“redistribuição com

⁶⁸ Segundo Pereira (2010) esta assistência técnica poderia se dar por meio da criação de instituições nacionais (no interior dos Países sob sua influência), criação de unidades de projeto dentro de ministérios e a reorganização / fortalecimento de instituições estratégicas.

crescimento”), nada havia de soluções redistributivas, mas sim de meras abstrações e divagações sobre o dever moral das elites em ajudar aos pobres, repartindo, por esse meio, uma pequena parte do “crescimento” econômico concentrado. Nada havia, portanto, de concreto e material, como solução para o enfrentamento da pobreza; e as ações subsequentes se concentraram, verticalmente, no desenvolvimento de pequenas (e potencialmente mais produtivas) propriedades agrícolas. (PEREIRA, 2010; LACROIX, 1985). Contudo, apesar da ausência de uma diretiva que definisse estratégias redistributivas ou ao menos distributivas, não se pode negar que a adoção do conceito de pobreza como “unidade de análise”, significou um avanço de mentalidade para o Banco Mundial, que até então sequer considerava esta categoria.

Kay (2006) define este momento como o início da era da “pobretologia”, isto é, da introdução do seu estudo como uma ciência exata, germe do economicismo reinante após este marco, e no qual a pobreza significava apenas ausência de capacidades produtivas e de inserção na virtuosa roda do crescimento econômico. A pobreza - como inclusive é uma tônica nos dias atuais, em que o econômico impera no estudo das políticas sociais - desmembrou-se em conceitos como produtividade, custo-benefício, renda, ativos e crédito, em detrimento de conceitos chave como exploração e luta de classes (PEREIRA, 2010), que são os únicos capazes de explicar a pobreza em sua totalidade e complexidade.

A obra de Chenery (1974) foi germinal na disseminação e solidificação de uma ideologia e, até, de uma teoria, mesmo que carente de profundidade social e de viés economicista – como, aliás, é uma constante na análise sobre políticas sociais. Tal obra não só não visava atacar o problema da redistribuição, como, diante da impossibilidade desta em uma sociedade capitalista, erigir todo um arcabouço argumentativo defender uma redistribuição gradual de ativos econômicos, basicamente por meio de políticas de incremento de produtividade e de políticas sociais residuais que retroalimentassem esse aumento de produtividade (como foi o caso das políticas educacionais e de saúde). Segundo Chenery (1974), uma redistribuição abrupta de ativos e de renda traria impactos negativos ao crescimento econômico, reduzindo sua produtividade. Em vista disso, apenas os novos ativos e seus rendimentos deveriam ser redistribuídos – e não os já existentes – de modo a atender as necessidades mais elementares da população pobre. De acordo com Baer e Lichtensztein (1986, p.193),

com esse raciocínio, apóia-se uma redistribuição de rendas e ativos, mas na margem, sem que se questione uma dinâmica da acumulação, que opera por diferenciação do consumo, precisamente em virtude das agudas

desigualdades na apropriação do excedente econômico. Devido a isso é que não existem maiores referências de alterações da propriedade em toda a estratégia do Banco Mundial.

Os anos 1980, conforme apresentado no capítulo 1, foram os anos dos ajustes estruturais, sendo que as prescrições do Banco Mundial, materializadas nos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial posteriores ao de 1980, procuravam criar um terreno socialmente propício para a implementação das políticas de ajuste. Entretanto, diferentemente da década anterior, em que o gasto social era compreendido como um investimento necessário para a acumulação capitalista (e isto se refletia nos documentos e relatórios produzidos pelo Banco), na década de 1980 este gasto era visto como uma forma de compensação e manutenção da ordem social; isso porque, se sabia (mesmo que não fosse admitido explicitamente), dos altos custos sociais inerentes ao ajuste estrutural. Daí a ênfase, maior do que nunca, na focalização das políticas sociais e a consideração apenas da “dimensão absoluta” da pobreza (VILAS, 1997).

Nesse momento também surgiu, com mais veemência, o discurso da transitoriedade das políticas sociais, até mesmo porque tais políticas deveriam se concentrar, principalmente, em iniciativas que desenvolvessem as capacidades produtivas dos beneficiários (ideologia presente desde a década de 1970, porém mais evidente em 1980). Surgiu também, nesse momento, a orientação para a adoção de parcerias entre o Estado e as organizações sociais. Em decorrência, a partir desse período começou também existir uma aproximação maior entre o Banco e as ONGs, iniciado após os embates ocorridos com as organizações ambientalistas e o desgaste crescente da sua imagem perante a opinião pública. Além de estabelecer um novo paradigma de relações entre o público e o privado, presentes nas diretrizes dos Fundos Sociais de Emergência, que previam a criação de “redes de proteção social”, o Banco Mundial criou um lastro de confiabilidade e de responsabilidade ao estabelecer parcerias estreitas com as ONGs.

Durante a fase dos ajustes estruturais nos países periféricos, o FMI teve papel crucial na execução dos programas de estabilização econômica, enquanto o Banco Mundial, de forma complementar ao Fundo, auxiliava na formulação das estratégias e adequação das políticas públicas, utilizando-se da sua *expertise* tanto na área social quanto no conhecimento da estrutura política dos países sob sua influência. Segundo Pereira (2010, p.250), “o FMI estabelecia metas e critérios de desempenho fiscal e financeiro bem definidos”, sofrendo avaliações quantitativas claras, enquanto que o Banco Mundial definia condicionalidades mais abrangentes e de impactos mais duradouros, até mesmo sobre a

própria cultura política do País – como se verificou nos anos subsequentes. Contudo, e consoante o próprio autor, os papéis entre as duas instituições por muitas vezes se superpôs, sendo que em alguns momentos até existiram contradições na condução de medidas de ajuste.

Ainda na década de 1980, ganhou relevo, no interior do Banco Mundial, a ideia de “capital humano”, a qual impulsionou a participação do Banco na formação deste capital. Para tanto, o Banco Mundial norteou-se pelas orientações da própria Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), traçadas desde a década de 1970, as quais, apoiadas em contribuições teóricas de Theodore William Schultz⁶⁹ (1973), percebem a educação não como meio de obtenção de autonomia crítica e participação social, mas como auxiliar do crescimento econômico, da ampliação de capacidades produtivas e desenvolvimento de talentos individuais. Nessa direção, a UNESCO, teve (e ainda tem) papel importante na difusão de uma cultura de “capacitação”, cultura esta oriunda de autores como Schultz e Gary Becker, que disseminada pelo Banco Mundial, que a atualizou e conferiu-lhe caráter de *estado da arte* de boas práticas políticas.

É interessante notar que até mesmo para o próprio Banco Mundial a década de oitenta foi conturbada e repleta de pressões por parte do governo americano (de Ronald Reagan) que o obrigava a tomar medidas cada vez mais radicais em prol da redução da influência do Estado. Dessa feita, se antes havia ainda um sopro de humanidade no multilateralismo, os anos 1980 vieram para estirpá-lo completamente. A partir deste momento a política, tanto Banco Mundial, do FMI, quanto das demais agências multilaterais, seriam totalmente direcionadas para a consecução de todas as orientações do Consenso de Washington. Segundo Pereira (2010), em função disso, numerosos funcionários de expressão no corpo do Banco, responsáveis pela disseminação da ideologia da “cruzada contra a pobreza”, como Hollis Chenery, foram substituídos e passaram a integrar os quadros de outros organismos como, por exemplo, o PNUD⁷⁰ (Programa das

⁶⁹ Theodore William Schultz e Gary Becker são tidos como os pioneiros da teoria do capital humano. Em linhas gerais, esta teoria, em mais uma demonstração de economização da complexidade humana e social, advoga que os fatores de produção de um País sofrem a influência direta do nível educacional da sua população e da sua mão-de-obra. Neste sentido, a educação (e todas as escolhas que envolveriam o desenvolvimento de capacidades) seria um investimento, capaz de no futuro não apenas ampliar o nível de renda do indivíduo, mas de todo um País. Para Bendfeldt (1994, p.39), “um livro, uma escola, um programa de ensino, uma nova descoberta e a simples experiência do que é útil na vida são bens econômicos”.

⁷⁰ O PNUD, como descendente do “natimorto” Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico – Sunfed, resultou de um embate ocorrido, no final da década de 1950, entre a ONU e o Banco Mundial / governo norte-americano, que se opunham a criação de um órgão que rivalizasse com as pretensões do Banco, como “financiador do desenvolvimento” (PEREIRA, 2010, p.146-148).

Nações Unidas para o Desenvolvimento). Sendo assim, o *staff* liberal do Banco Mundial, tido como de “tendências socialistas”, deu lugar a uma nova administração em sintonia com a mentalidade neoliberal vigente na política norte-americana (PEREIRA, 2010).

Durante um lapso de sete anos, entre 1981 e 1987, o Banco Mundial expressou e executou as premissas do governo e do tesouro americano. Nesse período, todos os relatórios do Banco e seus acordos de empréstimos seguiam uma linha de doutrinação para que os países periféricos criassem as condições necessárias para a liberação de suas economias e dos seus mercados. O relatório de 1983 foi bastante direto na apresentação das seguintes soluções para a crise fiscal dos países periféricos: a) criação de uma autoridade responsável pela coordenação das políticas de ajuste; b) aperfeiçoamento dos sistemas internos de controle do gasto público; c) redução da amplitude de atuação do Estado, visando o repasse do maior número possível de atividades à iniciativa privada; d) reforma do setor produtivo estatal objetivando o incremento da sua produtividade e a redução de custos, entre outras orientações voltadas à maior penetração do mercado (BANCO MUNDIAL, 1983). Pouco tempo depois, tendo uma relevância ainda maior no cenário internacional (de hegemonia norte-americana) o Banco Mundial passou também a estabelecer como orientações e condicionalidades a privatização de empresas estatais (PEREIRA, 2010).

A partir de 1987, com a troca de direção do Banco Mundial, a questão da pobreza e das políticas sociais passou novamente a ser pauta das discussões internas e das suas prescrições. Agora a justificativa era, não apenas a criação de condições para a consecução do “efeito derrama” e a disseminação do progresso econômico, mas também uma forma de compensação (visando à coesão social) dos custos sociais dos ajustes estruturais, pois agora se reconhecia – ainda que com resistências – que parcelas da sociedade não estavam e nem estariam futuramente inseridas no circuito do progresso econômico. Uma contribuição importante do Banco Mundial na condução das políticas sociais dos países periféricos foi a criação dos Fundos Sociais de Emergência – FSE em mais de 70 países, com o objetivo claro de aliviar possíveis tensões sociais advindas dos ajustes estruturais. Tais fundos, geridos cada vez mais por ONGs, visavam financiar políticas multissetoriais de curto prazo para populações extremamente pobres e que se enquadrassem em um perfil específico (PEREIRA, 2010).

O final da década de 1980 observou um forte “consenso”, entre as principais instituições multilaterais – Banco Mundial e FMI, o BID, o tesouro norte americano e

demais instituições financeiras de Washington e *Wall Street* – sobre a necessidade das reestruturações nos países da periferia, os métodos de implementação dessas reestruturações e a sua intensidade, culminando tal sinergia no Consenso de Washington e nas suas amargas prescrições em direção a uma plena liberalização comercial e econômica desses países. Em decorrência, os direitos sociais e trabalhistas foram os mais afetados, por supostamente atravancarem o progresso econômico nos moldes neoliberais.

O Relatório de Desenvolvimento Mundial – RDM de 1990 – *Poverty* – representou a síntese do pensamento dominante – não apenas do Banco Mundial, mas também dos *policy makers* – a respeito da pobreza, seus determinantes e estratégias de enfrentamento. Este relatório tinha como objetivo “preparar o terreno” para as reformas, alertando para os seus custos sociais tidos como necessários ao desenvolvimento econômico e social naturalmente decorrente dos ajustes (em longo prazo). A partir desse documento consolidou-se um conceito de pobreza – não muito diferente de suas concepções passadas – orientador de práticas focalizadas, de caráter compensatório, tendo em vista os “referidos custos sociais” dos ajustes estruturais. A posição do Banco Mundial e dos demais membros do *staff* capitalista central era, portanto, a de subordinar as políticas sociais às políticas econômicas.

Fazendo uma analogia: seria como se um profissional de engenharia realizasse um diagnóstico clínico. E o que é ainda pior – prescrevesse medicamentos para uma enfermidade. O Banco Mundial em seu relatório de 1990 (tal como procedem muitos organismos e institutos que realizam pesquisa econômica aplicada) analisa a pobreza, a define e prescreve medidas de enfrentamento como se a pobreza fosse apenas uma variável econômica a ser problematizada/contabilizada via esquemas matemáticos e econométricos (abordagem esta criticada até mesmo por Amartya Sen). Ou, para citar a Ministra da Fazenda do governo Collor: como se pobreza fosse “um detalhe”.

Mais precisamente: de acordo com o referido relatório, a pobreza não está relacionada apenas com uma linha de pobreza (ou a um padrão mínimo de consumo), mas deve ter em vista o nível econômico de um determinado País e a “sua percepção do que seja um nível mínimo aceitável” (WORD BANK, 1990, p. 27). Neste sentido, pobreza (segundo este documento) está vinculada à incapacidade em se “consumir” itens essenciais à sobrevivência e a uma razoável nutrição. A pobreza deve, portanto, ser medida não apenas pela renda, mas pelo seu “ponderador” (o consumo), que reflete as características econômicas de determinado país ou região geográfica (se área rural ou urbana).

Observa-se, contudo, que, a despeito de esse relatório, inserir-se num contexto francamente neoliberal, ele procura dar um tom moderado às suas análises e prescrições, não abandonando posições de décadas anteriores nem “demonizando” o papel do Estado no que tange a promoção de políticas sociais. Entretanto, o papel estatal⁷¹ é bem delimitado pelos seguintes vetores: 1º. *Oportunidades* – um ente catalisador de oportunidades para o livre mercado – que naturalmente conduziria ao crescimento econômico e a geração de empregos; 2º. *Autonomia* – como promotor de serviços e benefícios sociais como saúde e educação básicas e como fomentador de parcerias entre pobres, não pobres e o mercado. Tal vetor facilitaria o ingresso do pobre no circuito do mercado e dar-lhe-ia maior poder de participação política e decisória via fortalecimento e abertura institucional; 3º. *Segurança* – o termo segurança está aqui relacionado a riscos e contingências – políticas voltadas para situações transitórias, tais como catástrofes naturais, doenças e “choques econômicos” (BANCO MUNDIAL, 1990).

O relatório de 1990 também deu considerável ênfase ao investimento em “capital humano”, por meio de políticas de educação básica e saúde, considerada como estratégia central para o desenvolvimento da autonomia do indivíduo, sua empregabilidade e produtividade (tanto do seu trabalho quanto dos seus bens de produção). O documento faz uma breve explanação sobre as potencialidades das *transferências* como fonte de renda para os pobres, sem deixar claro de onde partiriam tais iniciativas (se do Estado, parentes, ONGs ou do mercado via linhas de crédito). Contudo, já há uma clara sinalização de que tais ações seriam de grande ajuda às famílias mais pobres e vulneráveis economicamente e cujos membros integram a informalidade (BANCO MUNDIAL, 1990, p.36).

Neste ponto vale fazer uma importante ressalva com relação ao relatório de 1990. Ao considerar a pobreza com base num critério unidimensional, como a renda e, mais especificamente, o consumo (embora o documento discorra de forma rasa sobre as limitações dessa unidimensionalidade), o relatório se posiciona claramente quanto ao papel da política social em face da pobreza: o de administrá-la economicamente, e não compreendê-la em sua multideterminação e relação umbilical com a desigualdade social, apesar de serem diferentes. Além disso, ao enfatizar o consumo como unidade de medida,

⁷¹ Sobre esta questão, o Relatório de Desenvolvimento Mundial, de 1991 – *O desafio do desenvolvimento* – é mais específico e enfático em relação ao papel do Estado como propulsor da abertura econômica via: a) reforma administrativa e política de privatizações; b) ajuste fiscal com vistas a redirecionar o gasto público para a esfera financeira; c) e transferência de serviços e funções públicas para as ONGs (PEREIRA, 2010; BANCO MUNDIAL, 1991).

desconsidera uma faceta crucial da pobreza qual seja: a inconstância da renda e os mecanismos e estratégias de que o pobre lança mão para que este consumo seja mantido em patamares minimamente aceitáveis (se por meio da informalidade, da mendicância, da criminalidade, entre outros recursos de sobrevivência). O relatório até discorre sobre tais dificuldades, ao longo de seu texto, mas incorre em incoerência ao privilegiar tais critérios. Ou melhor, o que importa para o relatório é se o indivíduo conseguiu ou não consumir determinada cesta de produtos, independente dos meios e situações que viabilizaram esse consumo.

Entre 1980 e ao longo dos anos 1990, o Banco sofreu forte oposição de ONGs, principalmente ambientalistas, que se colocavam contra os efeitos nocivos dos ajustes empreendidos pelos países sob sua influência. A alternativa então criada pelo próprio Banco Mundial para superar esta animosidade foi a de se juntar a elas, como parceiras e executoras de seus projetos, principalmente de assistência internacional. Desta forma, do começo de 1980 até meados de 1990, quase metade dos projetos do Banco contavam com a participação direta ou indireta de ONGs, constituindo-se esta em grande estratégia de ingresso de recursos e influência nos países da periferia que estavam na mira dos ajustes estruturais (BARROS, 2005; PEREIRA, 2010). Como pode ser notado, a influência do Banco Mundial não se circunscreveu apenas ao âmbito dos governos, mas também alterou até mesmo a estrutura burocrática de atuação de várias organizações não governamentais, constituindo este um novo paradigma de atuação, semelhante ao de empresas e organizações multilaterais (PEREIRA, 2010). Além disso, a atuação desses organismos serviu de forma ideal aos propósitos da reforma administrativa propalada nos relatórios de desenvolvimento da década de 1990 (WOODS, 2006; DAVIS 2006).

Um exemplo brasileiro dessa triangulação (Governo⁷² – ONG – Banco Mundial) foi o caso da implementação da Política Nacional de Combate ao HIV/AIDS, criada em 1985, que recebe aportes financeiros do Banco Mundial desde 1994. As próprias análises que se faziam antes e após a reforma do Estado empreendida no governo de Fernando Henrique Cardoso – como a realizada por Bresser-Pereira e Grau, em 1999; nessa reforma

⁷² A Constituição brasileira de 1988, que, de um lado, sofreu influências do seu momento histórico de investida neoliberal, e de outro, foi gestada por forças progressistas que ensejavam uma ruptura com o passado autoritário (e portanto desejava um novo modelo de Estado – supostamente mais “ágil e gerencial”, sem deixar de lado velhas práticas centralizadoras) previa, a partir de seu artigo 193, do Capítulo que trata da Ordem Social Social previa delimitar os espaços de atuação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil (representada também pelas entidades do terceiro setor, ONGs ou Organizações Sociais/O.S.). Lei nº 9.637 de 15/05/98, que versa sobre as O.S.

em que se privilegiava *o público não estatal* da relevância das ONGs e de suas relações multilaterais. Com uma visão generalista e de certa forma ingênua a respeito do caráter dessas organizações⁷³, como se elas representassem inteiramente os interesses da sociedade e não sofressem influência de interesses diversos, Bresser-Pereira e Grau (1999, p. 17), afirmavam que,

em vez de um Estado Social-Burocrático que contrata diretamente professores, médicos, assistentes sociais para realizar de forma monopolista e ineficiente os serviços sociais e científicos, ou de um Estado Neoliberal que se pretende mínimo e renuncia a suas responsabilidades sociais, um Estado Social-Liberal, que por sua vez proteja os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não-estatais que defendem direitos ou prestam os serviços de educação, saúde, cultura, assistência social, e seja mais eficiente ao introduzir a competição e a flexibilidade na provisão desses serviços.

Fica claro que o Banco Mundial possui um apelo e influência que perpassam a simples relação de um Banco prestatário, pois, além dos acordos de empréstimos (que podem ser casados aos do FMI), há também a relação entre governos, mercado e Banco Mundial; sendo que este último, expressa, em certa medida, os ânimos e expectativas do segundo, já que há, de forma internalizada nos meios burocráticos, uma “cultura” de autoridade e respeito às orientações do Banco e demais organismos ditos oficiais.

Além disso, o Banco Mundial possui duas vertentes de atuação que, como apontam Stern e Ferreira (1997), Wade (1997) e Pereira (2010), são muito bem estruturadas e articuladas. A primeira é a vertente de pesquisa e difusão de conhecimento, que, desde os anos 1980, possui uma equipe cada vez maior e mais equipada. Com efeito, o Banco Mundial é a instituição que mais gasta⁷⁴ com pesquisa econômica e “social”, mais do que qualquer outro instituto de pesquisa ou universidade (PEREIRA, 2010). A segunda vertente, a do relacionamento direto com os governos, possui um nexos direto com a área de pesquisa, que é quem estabelece o direcionamento das políticas e define as condicionalidades dos empréstimos. Além disso, e com base em análises de ex-funcionários do Banco, como Stern e Ferreira (1997) e Wade (1997), há uma considerável

⁷³ Que, como toda organização humana, está sujeita a influências e interferências de muitas frentes. De fato, assim como muitas ONGs serviram de ponte para projetos entre o Banco Mundial e o Estado, muitas também se prestaram, por exemplo, ao importante papel de crítica e resistência contra projetos questionáveis do Banco, como nos casos do projeto de transposição do rio Narmada na Índia e o projeto POLONOROESTE no Brasil. Muitas ONGs inclusive provocaram uma das maiores reformulações no Banco em termos de transparência e criação de uma política de publicização de informações em meados da década de 1990 (PEREIRA, 2010).

⁷⁴ Segundo estudo de Stern e Ferreira (1997), até meados de 1990 o Banco Mundial gastou em torno de R\$ 25 milhões em pesquisa.

rigidez e verticalização no tocante à atividade de pesquisa. O processo intelectual não abre margem a experimentações, inovações e dissonâncias em relação ao definido pelo corpo diretivo e as pesquisas já partem de pressupostos previamente estabelecidos.

Após um período de relativa turbulência para o Banco Mundial e de ampla revisão das suas políticas de ajustamento estrutural - que culminaram com a realização de diversos fóruns, oficinas e consultas⁷⁵ junto a ONGs de diversas partes do mundo e demais organizações sociais (a partir de 1994) - o Banco viu-se na posição de apresentar à comunidade internacional uma mudança de postura e uma reflexão em relação aos rumos tomados até então. O RDM de 1997 (*The State in a changing World*) foi o início da revisão de postura do Banco, mas que deve ser vista, não como uma mudança na sua forma de pensar o mundo, e sim como parte integrante de suas constantes adaptações às pressões e alterações nos ânimos da economia e da sociedade (por meio dos seus grupos de pressão).

De fato, esse relatório, pregava o retorno do papel do Estado como garantidor da estabilidade do mercado e fornecedor de infraestrutura e serviços sociais básicos e focalizados. Advogava ainda que um dos segredos para a saúde fiscal (que, segundo o relatório, foram afetadas negativamente pelos Estados de Bem-Estar) é justamente a clara distinção entre o que é: 1) seguro social – ligado aos benefícios previdenciários, pensões e demais situações cobertas pelo seguro; e 2) assistência social – afeta às camadas mais pobres da população, desvinculadas da esfera do trabalho e que não tenham condições de manter um seguro privado. Segundo o relatório, “Com uma distinção clara entre o seguro social e a assistência social, os Estados poderão trazer a participação privada e da concorrência em sistemas de seguros anteriormente dominados por monopólios públicos” (WORLD BANK, 1997).

Neste sentido, a mensagem transmitida pelo Banco é bastante clara: os seguros devem ser privados e seguir a lógica da concorrência (o que supostamente traria maior qualidade aos serviços a um menor preço); e a assistência social deve atender apenas aos estratos que não tenham a menor condição de custear-se. A defesa em favor da focalização,

⁷⁵ A *Structural Adjustment Participatory Review* – Sapri (que propôs uma avaliação dos impactos dos ajustes estruturais e formou inclusive uma rede mundial de organizações sociais, a Saprin); a *Extractive Industries Review* e a *Extractive Industries Review*. Apesar de ter se disposto a participar do processo desde o início, após as conclusões alcançadas pelas comissões – nada favoráveis –, o Banco apresentou resistência, no caso das duas últimas, e se retirou completamente do processo em 2001 no caso da Sapri (PEREIRA, 2010). Segundo o relatório da Saprin, os ajustes desestruturaram as indústrias locais, principalmente as pequenas e médias, em favor do setor financeiro e especulativo, acirraram o desemprego e a precarização do trabalho, e promoveram uma concentração de renda em favor dos estratos mais ricos da população (SAPRIN, 2002).

ao contrário do verniz de melhor aplicação dos recursos “aos realmente merecedores”, deve-se, sem ingenuidades, ao seu impacto reduzido sobre as finanças públicas e a não interferência do Estado em um espaço de atuação do mercado potencialmente lucrativo.

Ainda neste relatório, o Banco apresenta o enfoque universalista como sendo algo já ultrapassado – datado da época do período de ouro do Welfare State. Segundo o RDM 1997, este modelo de política é caro e ineficiente no alcance da pobreza. Contudo, para chegar a esta conclusão “geral”, o documento baseia-se em estudos “particulares” sobre subsídios a políticas de financiamento habitacional e de alimentação⁷⁶. Deixa também uma mensagem quase explícita de que nenhuma política social está garantida política e legalmente (desconsiderando-se o direito) e a salvo de períodos turbulentos e de arrosos fiscais. Aponta, ademais, que os programas mais resistentes às intempéries fiscais são os que conjugam focalização com condicionalidades (*reciprocal obligations*), bem como outros mecanismos como o microcrédito a pequenos produtores. Por fim, e mais importante, segundo o Banco, é a necessidade de mobilização de esforços no sentido de se dar voz a essa população pobre para que ela, e somente ela, encontre os meios necessários para a satisfação das suas necessidades.

As turbulências que se aprofundaram no final de 1990, confluíram para a formação de uma clivagem dentro do Banco: de um lado, posicionava o seu ex-diretor e, até então, economista-chefe Joseph Stiglitz⁷⁷ como um crítico das reformas no modelo do Consenso de Washington; e, de outro lado, situavam-se os que eram favoráveis à manutenção dos princípios do Consenso com ajustes (no sistema financeiro, na educação, na administração pública e sistema judiciário) de modo a dar maior sustentabilidade no processo de abertura econômica (PEREIRA, 2010). Por fim, novas críticas aos ajustes estruturais vieram de diversas frentes, principalmente após uma sucessão de crises econômicas (México, Ásia, Rússia e Argentina), dando lugar a um novo e mais aprofundado momento de moderação e reflexão⁷⁸ no *establishment*⁷⁹ político e econômico mundial e, conseqüentemente, no comando do Banco Mundial.

⁷⁶ De acordo com o raciocínio do Banco Mundial, benefícios alimentícios são mais eficientes quanto mais focalizados nos estratos mais pobres, devido ao seu reduzido e simples cardápio alimentício (WORLD BANK, 1997).

⁷⁷ Sobre o conjunto de reformas propostas por Stiglitz e seus pressupostos teóricos, ver Fiori (1999) e Pereira (2010).

⁷⁸ Sobre isso ver, em Pereira (2010), um trecho do discurso anual feito pelo então presidente do Banco Mundial James Wolfenson à Junta de Governadores, no qual reconhece terem se “centrado excessivamente

A partir de então, o Banco procurou assumir um enfoque mais “individualizado”, posto que uma das principais críticas sofridas pelo órgão dizia respeito ao caráter despersonalizado e padronizado de suas políticas de ajuste. Esse esforço se materializou em uma série de relatórios denominados *Voices dos Pobres (Voices of the Poor)*, como parte de uma pesquisa realizada em duas etapas: uma, primeira, em 50 países e, outra, por meio de estudo comparativo (*Consultations with the Poor*) realizado em 23 países, incluindo o Brasil. Esta pesquisa também teve como intuito fornecer subsídios ao RDM de 2000/2001. No Brasil, ela foi executada pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento, da Universidade Federal de Pernambuco (FADE), e entrevistou 632 indivíduos nos municípios de Recife (Pernambuco), Santo André (São Paulo) e Itabuna (Bahia). A despeito de seus condutores terem alegado independência em seus critérios e métodos de análise (em relação ao Banco Mundial), a sua metodologia teve como ponto de partida os eixos definidos pelo Banco – oportunidades, capacidades e segurança – e as localidades pesquisadas eram as que tinham projetos em andamento pelo Banco. E mais, apesar da constatação de que não há relação direta entre emprego e bem-estar (posto que a pobreza não se justifica simplesmente por uma falta de inserção no mercado de trabalho, já que é algo estrutural ao capitalismo), e atestar a piora dos indicadores sociais na década de 1990, essa piora é creditada a atuação dos governos anteriores, que não criaram ambiente favorável às reformas realizadas (e não culpa da reforma em si). Além disso, os próprios entrevistados reportaram a questão da desigualdade e da concentração de renda, ponto quase que ignorado nas conclusões do estudo, para dar lugar ao aspecto da violência urbana, da articulação entre setores (públicos e privados), e da responsabilização das instituições⁸⁰ entre outras pré-condições para uma ampliação das “capacidades” individuais.

A partir das informações coletada nestas pesquisas *in loco* e de suas conclusões, o Banco Mundial lançou o RDM de 2000/2001, *Luta contra a Pobreza (Attacking Poverty)*, ainda mantendo as mesmas frentes de atuação da década anterior: 1 - criação de oportunidades; 2 - desenvolvimento de “capacidades” e 3 - segurança contra “vulnerabilidades”. A principal diferença em relação ao último relatório a tratar especificamente desta temática (o RDM 1990), diz respeito ao caráter multidimensional da

no econômico, sem compreender bem os aspectos sociais, políticos, ambientais e culturais da sociedade” (PEREIRA, 2010, p. 394).

⁷⁹ Ordem econômica e política vigente, estabelecida por uma elite.

⁸⁰ Remetendo à questão da *accountability* discutida em relatórios anteriores do Banco, como o de 1993.

pobreza, abandonando as percepções estritamente focadas na renda e no consumo. Por esse novo prisma, a pobreza passou a ser entendida como a privação de capacidades (econômicas, sociais biológicas, políticas, psicológicas, afetivas e ambientais) que impedem o exercício de uma vida plena e livre. Outra diferença importante é referente a um novo discurso em prol de uma internacionalização desta questão, na medida em que o Banco Mundial passou a reconhecer abertamente os problemas decorrentes do processo de globalização. Segundo o documento,

as ações no âmbito local e nacional não são suficientes. A experiência da última década revela a importância da ação mundial, tanto para assegurar que as oportunidades da integração global e do avanço tecnológico beneficiem os pobres quanto para controlar os riscos de insegurança e exclusão que podem resultar da globalização (BANCO MUNDIAL, 2000, p. VI)

Além disso, o Banco afirma que “não existe um padrão” a ser seguido no combate à pobreza – assumindo uma postura diferente das de outros períodos – e que as soluções a serem implementadas não podem perder de vista os aspectos culturais e específicos de cada localidade. Contudo, apesar de introdutoriamente apresentar questões importantes e que marcariam, a priori, uma evolução no pensamento do Banco a respeito da pobreza e de seus determinantes, nota-se que tanto a sua percepção quanto a sua ideia de solução passam longe do real problema a ser encarado. Realmente, no relatório de 2000 /2001, as causas da pobreza são creditadas basicamente à escassez de recursos e obstrução aos mercados que não criam, em função disso, oportunidades de emprego (BANCO MUNDIAL, 2000 p. 1). Ignora-se a questão da concentração de renda, da exploração do trabalho e da própria exploração da pobreza como forma de controle sobre os salários e ampliação de lucros. O relatório até faz menção à desigualdade econômica, mas credita a sua existência apenas a atuação do Estado e de suas instituições, que não permitem uma distribuição igualitária dos recursos e dos benefícios econômicos de um mercado plenamente aberto. De acordo com o Banco,

num mundo em que o poder político se distribui de maneira desigual e muitas vezes acompanha a distribuição do poder econômico, o funcionamento das instituições do Estado pode ser particularmente desfavorável aos pobres. Por exemplo, os pobres em geral não recebem os benefícios do investimento público em educação e saúde. E muitas vezes são vítimas da corrupção e arbitrariedade por parte do Estado (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 1-3)

A desigualdade é vista como uma má alocação dos ganhos do capitalismo e uma questão entre nações pobres (e com menos acesso à suposta riqueza gerada pelo processo

de globalização e abertura econômica) e nações ricas, que souberam aproveitar todas as benesses do progresso econômico produzido no século passado. O relatório também confunde participação popular e controle democrático com responsabilização e diluição de papéis/funções do Estado entre diversos agentes (entre eles o mercado, as ONGs e as próprias famílias). Neste sentido, as redes sociais são um importante meio de criação de oportunidades para os pobres, ou, como aponta o documento, “uma forma importante de capital [social] que as pessoas podem usar para sair da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 10).

No entanto, a tônica da versão repaginada sobre a pobreza, apresentada no relatório de 2000 –na qual ser pobre resulta da falta de acesso a oportunidades (que impede as capacidades individuais de serem plenamente desenvolvidas) – teve um respaldo teórico influente nos últimos anos: estudos do economista indiano e ganhador do Nobel de economia, Amartya Sen⁸¹. Com base nessa legitimada referência, o RDM 2000 assim se expressa:

Este relatório aceita a visão tradicional da pobreza, que abrange não apenas a privação material (...), mas também um baixo nível de educação e saúde (...) Este relatório também amplia a noção da pobreza, nela incluindo a vulnerabilidade e a exposição a riscos, assim como a falta de influência e poder. Todas essas formas de privação restringem severamente o que Amartya Sen chama de “capacidades inerentes à pessoa, ou seja, as liberdades substantivas de que desfruta para levar a vida que ela prefere⁸². Esta abordagem mais ampla da privação, ao caracterizar mais precisamente a experiência da pobreza, melhora o nosso entendimento de suas causas. Este entendimento mais profundo traz à tona um maior número de áreas de ação e políticas para a redução da pobreza (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 15)

Ao utilizar as concepções de Amartya Sen sobre a pobreza, desigualdade e desenvolvimento, o Banco reproduz o entendimento implícito na fonte que subsidiou as suas recomendações: o pobre é o primeiro e único responsável pela sua emancipação econômica. Ao Estado cabe (após a criação de um ambiente economicamente fértil para o mercado) criar condições de educação e saúde básicas, e de atenções sociais residuais, para que as capacidades dos indivíduos sejam potencializadas e estes sejam capazes de, por si mesmos, maximizar suas fontes de renda e sustento digno. Trata-se, portanto, de criar

⁸¹ Amartya Sen foi consultor especial do Banco Mundial desde 1980, tendo participado de diversas pesquisas e publicações do Banco neste período, bem como de palestras e conferências sobre a temática da pobreza e do desenvolvimento. Os seus estudos serviram de referência não apenas para o próprio Banco Mundial, mas também para todo o complexo de agências da ONU, o FMI, e as principais ONGs que tratam dessa temática, como a *Oxford Committee for Famine Relief* (Oxfam) da qual ele é presidente honorário.

⁸² Apud Sen (1999)

oportunidades para o exercício de uma plena liberdade mediante a qual o indivíduo possa exercer a tutela sobre seu próprio destino, e não o Estado. E nesse exercício, o mercado estará naturalmente sendo requisitado, posto que constitui o meio pelo qual a liberdade se expressa. “Os mercados são essenciais para a vida dos pobres” (BANCO MUNDIAL, 2000, p.38).

Consequentemente, àqueles incapazes de desenvolver suas capacidades, cabe a intervenção estatal pontual e, de preferência, transitória, bem como a atuação plural de vários atores, sob a forma de redes de proteção social, que incluem associações comunitárias, ONGs, família, parentes, vizinhos e amigos (JOHNSON, 1990). Ainda segundo esse entendimento, tais indivíduos são os menos favorecidos em um sistema (criado pelas instituições do Estado) que pressupõe a desigualdade e não distribui corretamente os seus ganhos. Basta que os governos criem um ambiente favorável ao mercado, para que ocorra uma conseqüente melhora na distribuição da renda entre seus cidadãos. A desigualdade é, portanto, apenas uma questão de arranjos econômicos e de grau de interferência estatal, donde se conclui inexistir (ao contrário das frases atribuídas aos pobres entrevistados) a exploração do trabalho e uma interferência do próprio mercado nos arranjos de poder de modo a criar e acentuar esta má distribuição.

Não se pode dizer que o relatório não trate do tema da redistribuição. Este assunto é abordado, mas, desde que, a redistribuição não interfira na eficiência econômica. Neste sentido, as políticas voltadas para os segmentos mais pobres devem, necessariamente, ampliar o seu capital humano (como políticas de saúde e educação). Já as políticas de transferências diretas de renda (em dinheiro), vistas com cautela pelo Banco, devem ser direcionadas de modo a buscar a eficiência na alocação de recursos, estimulando a ampliação deste capital (humano), e não interferindo na oferta de mão-de-obra (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 57).

Além dos relatórios citados, com destaque para os de 1990, de 2000, e a pesquisa *vozes dos pobres*, uma série de documentos⁸³ especificamente sobre o Brasil foram

⁸³ *An agenda for stabilization (1994), Brazil - Rural poverty alleviation in Brazil : towards an integrated strategy (2001), Brazil - Public expenditures for poverty alleviation in Northeast Brazil - promoting growth and improving services (2001), Brazil - Critical issues in social security (2001), Brazil - The new growth agenda: Policy briefing (2002) , Bringing microfinance services to the poor : Crediamigo in Brazil (2002), Big steps in a big country: Brazil makes fast progress toward(2003), Brazil - Inequality and economic development (2003), Brazil - equitable competitive sustainable contributions for debate (2004), Brazil - Trade policies to improve efficiency, increase growth, and reduce poverty (2004), Brazil - Crime, violence and economic development in Brazil : elements for effective public policy (2006),*

elaborados, desde a década de 1990, com ou sem ligação com os projetos do Banco em andamento no País. Entre estes relatórios, destaca-se o realizado em 2001, com o nome de *O combate à pobreza no Brasil*⁸⁴, de 2001, em que são apontados os avanços realizados no país na área social e caminhos a serem seguidos em relação às suas políticas sociais. Mantendo a linha do RDM 2000 o Banco reconhece a importância do envolvimento do Estado no enfrentamento da pobreza, contudo, este deve encontrar um arranjo que melhor otimize os gastos públicos; e é aí que está a grande semelhança com o cenário verificado na Gestão Lula: para o Banco Mundial, o “pulo do gato” será uma estratégia que alie programas de transferência de renda focalizados, melhorias no sistema de educação e crescimento econômico, que por sua vez viria “naturalmente” dadas as reformas de estabilização já empreendidas. Segundo o relatório (2001, p.11),

as reformas estruturais da economia têm lançado as bases para a estabilidade econômica. Essa estabilidade econômica protegerá os pobres das flutuações de renda que, no passado, estavam frequentemente relacionadas com esforços frustrados de estabilização. O impacto de uma retomada do crescimento na redução da pobreza será gradual mas importante. Se houver um grande empenho no sentido de melhorar a educação, haverá também uma redução significativa da pobreza a médio prazo. É difícil quantificar o impacto das melhorias em outras áreas estruturais cobertas pela política social, tais como saúde, reforma agrária, melhorias urbanas, treinamento profissional e mercado de trabalho, mas este impacto será qualitativamente importante e deve manter-se. O impacto dos programas de transferências na redução da pobreza tem sido grande nos últimos anos e esse impacto também deve continuar, especialmente se for possível melhorar a focalização dos recursos.

Este documento apresenta ainda uma série de recomendações bastante explícitas sobre as formas mais eficientes de alocação dos recursos públicos. Colocado de forma direta, recursos públicos deveriam ser utilizados apenas em programas direcionados aos mais pobres, e quaisquer outros mecanismos devem ter como base de comparação um programa de transferência de renda bem focalizado, que segundo o seu entendimento é a forma mais barata de se combater a pobreza. Contudo, mesmo tais programas devem estar balizados por parâmetros claros de eficiência e eficácia.

É preciso haver uma comparação rigorosa da eficiência e da eficácia dos programas sociais. A demanda e a disposição para pagar funcionam como

⁸⁴ Relatório que contou com apoio do IPEA em sua confecção. O IPEA mantém uma tradição de parcerias não apenas com o Banco Mundial mas também com outras instituições multilaterais e internacionais e suas opiniões e visões sobre pobreza e políticas sociais refletem uma proximidade de ideias (salvo exceções). Além deste relatório sobre pobreza urbana, um outro foi elaborado especificamente para tratar da pobreza rural.

uma orientação básica para se estimar os benefícios do programa. Investimentos e transferências correntes deveriam ser comparados com base numa análise de custo benefício e de eficácia da transferência. **Objetivos redistributivos não deveriam ser usados para justificar investimentos ruins.** Os investimentos sociais deveriam ter de passar por um teste de eficiência para comprovar que são uma forma mais barata de trazer benefícios monetários e não-monetários para os pobres que as transferências de renda. (BANCO MUNDIAL, 2001, p.28) (Grifo adicionado).

No ano de 2003 foi publicado, em parceria com o Governo Federal e o Governo do Estado do Ceará⁸⁵ o relatório *Brasil: estratégias de redução da pobreza no Ceará* (tendo em vista os projetos em andamento neste Estado), em que o Banco Mundial, já mais otimista em relação aos programas de transferência de renda, e tendo em vista as iniciativas em curso (como o Bolsa Escola e o Oportunidades do México), apresenta um auspicioso prognóstico deste modelo de programa social, de acordo com as novas demandas de um “mundo moderno e globalizado”. Diferentemente de uma postura mais “professoral” como foi de costume em relatórios anteriores, neste estudo o Banco apresenta propostas e estratégias pontuais para enfrentar o que se chamou de “Desafios da Modernização Inclusiva”.

Entre os fatos que motivaram este estudo, estava a própria perplexidade do Governo do Estado diante de persistente desigualdade em meio a “tantas iniciativas em prol do desenvolvimento”. Com efeito, o Banco Mundial assim sintetizou as questões colocadas pelo seu cliente (2003, p.14):

- Por que ainda existe miséria em alta escala no Ceará apesar de tantos anos de esforços em prol do desenvolvimento? Os programas do governo foram bem estruturados?
- O que pode ser feito de modo diferente no futuro? Como é possível combinar uma estratégia de maior inserção social com as iniciativas de modernização?

Como é de costume em relatórios do Banco Mundial, mesclam-se análises por vezes até acertadas sobre determinados temas (sem aprofundá-los, obviamente), mas as soluções nada tem relação com os próprios problemas, e aí entram em cena os conhecidos dogmas do Banco. Ao responder estas perguntas, que aliás poderiam ser transpostas para a realidade brasileira de um modo geral, o Banco acerta ao indicar a questão da estrutura desigual da propriedade, a desestruturação dos salários, o sucateamento do sistema educacional, mas novamente se equivoca ao creditá-la a uma suposta “cultura da

⁸⁵ Como uma encomenda do próprio Governo do Estado do Ceará.

desigualdade”, como se fosse resultado de atitudes por parte do próprio Estado e de suas gestões anteriores. O Banco Mundial também fala da existência de uma estrutura desigual no Estado, que impediu que este se aproveitasse do crescimento, mas sequer realiza uma simples análise sobre os pormenores desta desigualdade, como se fosse algo dado, fruto da referida “cultura da desigualdade” (talvez para ele, uma faceta da cultura brasileira). Sobre essa questão o relatório afirma que (2003, p. 31),

As questões relacionadas a cultura fazem parte do problema de duas maneiras diferentes. Em primeiro lugar, as culturas política e social de desigualdade **são normalmente parte das sociedades onde não há equidade** - e são percebidas, por exemplo, na importância histórica das estruturas clientelistas no Brasil (e em outras partes da América Latina). Em segundo lugar, **os padrões de adaptação dos grupos de pobres ou de excluídos às condições adversas podem, frequentemente, levar a práticas cujas conseqüências são negativas para o seu próprio desenvolvimento** - como no caso do aumento da cultura de drogas e violência em muitas partes urbanas do Brasil, incluindo o Ceará. Sem dúvida, muitos aspectos culturais dos pobres - tanto no sertão quanto nas favelas urbanas - têm grande valor e força intrínsecos (Grifo adicionado).

Percebe-se que para o Banco Mundial, o fim da desigualdade depende apenas da ampliação de políticas educacionais e de qualificação profissional, passando longe do real problema da estrutura de classes e da exploração. A solução reside, novamente, na combinação virtuosa entre abertura para novos mercados e estímulo a produção agrícola (sob adversidades climáticas), investimentos em educação e saúde básicas e programas de transferência de renda focalizados em famílias de baixa renda. Segundo o seu entendimento, as transferências têm o poder de aliar impactos de curto prazo com resultados profundos de médio e longo prazo, por meio da ampliação do capital humano.

4.2 - Uma síntese da teoria de Amartya Sen e o alcance da sua teoria das capacidades

Feitas as considerações sobre os suportes teóricos e ideológicos do Banco Mundial cabe aqui uma breve discussão sobre uma das suas referências mestras, hoje largamente prestigiada pelas instituições multilaterais, além do Banco, pelos governos e pelas burocracias dos países centrais e periféricos: Amartya Kumar Sen.

Sen estabeleceu uma renovação no pensamento econômico de seu tempo (a despeito de sua posição próxima a dos liberais clássicos e não disruptiva em relação ao modelo econômico predominante), na medida em que afirma que existem variáveis (no caso, a ética) que antecedem a uma visão puramente econômica (KERSTENETZKY 2000). De fato, Sen (1999) realiza uma saudável e apropriada autocrítica, como

economista, da mudança na abordagem econômica que, segundo o autor, se distanciou dos aspectos éticos e próprios da dimensão humana em detrimento de uma chamada “abordagem de engenharia” e automatizada das relações sociais – então predominante nas análises econômicas contemporâneas (MURIEL, 2008). Em seu livro *Sobre ética e economia – On ethics and economics* (1999) – Sen resgata as ideias de Adam Smith, para quem, a despeito da sua abordagem teórica do autointeresse, não deixou de lado as questões éticas em suas análises (ao contrário da visão comum sobre Smith⁸⁶).

Em *Desigualdade reexaminada* (2001), Sen questiona, de forma salutar, as limitações de se considerar a renda como a única medida, não apenas das análises econômicas sobre a pobreza e a desigualdade, mas também das soluções e estratégias de enfrentamento das desigualdades. Dessa feita, o autor apresenta uma visão que corrobora a ideia de que, na contemporaneidade, a renda se constitui, ao mesmo tempo, em instrumento de análise (meio) e objetivo a ser alcançado (fins). E esse prisma é, segundo o seu entendimento, fruto do viés típico da economia tradicional, e, portanto, de economistas que subordinam as dimensões humanas e sociais à lógica meramente econômica. Esta é sua crítica mais recorrente aos formuladores de políticas sociais. E, em função dessa crítica, percebe-se, em seus argumentos, um certo cuidado ou mesmo uma aura de ponderação ao tratar de certos temas. Com efeito, suas análises estabelecem, ao mesmo tempo, uma crítica e uma renovação no Capitalismo atual, demarcando um “meio termo” entre a visão clássica do liberalismo com a visão moderna da “globalização” e das novas relações de produção (flexíveis).

Como exemplo de sua visão “híbrida”, ou diga-se “plural” tem-se a sua concepção de pobreza e de necessidades básicas. Para este autor, ainda de acordo com a sua obra *Desigualdade reexaminada* (2001), a pobreza deve ser vista de uma forma abrangente e dissociada da concepção tradicional de mera falta de rendimentos. A pobreza, e também a desigualdade, devem basicamente ser compreendidas como carência de “capacidades” – entendidas estas como o caminho para o exercício pleno de liberdades efetivas. E essa liberdade, por sua vez, pressupõe, não apenas a posse de bens materiais (a partir deste momento, Sen se distancia da tese do homem econômico e da teoria da escolha racional), mas também o exercício de sua identidade (o ser) e de suas potencialidades de participação

⁸⁶ Conforme se observou no primeiro capítulo desta dissertação, o pensamento liberal clássico foi marcado por uma intensa pluralidade de ideias e posicionamentos políticos; e este aspecto contraditório o diferenciou sobremaneira do pensamento neoliberal (ou ultraliberal). Mesmo o pensamento de Adam Smith, tido por muitos como “ultraliberal” não foi unívoco, e, neste aspecto Amartya Sen expressa bem esta questão.

e modificação da sua realidade (o fazer). Ou mais especificamente: Sen introduziu os novos e importantes conceitos de “funcionamento” (*functioning*) e “capacidade” (*capability*) no estudo da pobreza e da política de bem-estar, angariando com eles apreciável aceitação; pois, por intermédio desses conceitos, estabeleceu uma relação de totalidade e mutua referência entre o *ser* e o *fazer* neste campo particular de conhecimento e ação. Para ele, um *funcionamento* significa uma conquista de uma determinada pessoa - o que ela consegue fazer ou ser - enquanto que a capacidade representa o vetor de todos os diferentes funcionamentos que essa pessoa pode ser capaz de executar. Portanto, capacidade é muito mais do que funcionamento (mera conquista) na medida em que reflete a oportunidade real da pessoa exercer a sua liberdade de escolha entre estilos de vida possíveis. E, para ele, essa reflexão abriria importante espaço para se pensar as políticas sociais (GOUGH; MCGREGOR; CAMFIELD, 2008).

Contudo, tais conceitos, além de serem de difícil operacionalização, medição e controle porque incluem não só oportunidades escolhidas, mas também impostas pelas próprias políticas, dentre outras dificuldades, passam ao largo da seguinte contradição: ao mesmo tempo em que Sen “anuncia” rupturas com visões liberais e neoliberais, como, por exemplo, a reificação do mercado, esse anúncio não se concretiza, apenas “se soma” a outras visões e matizes, de modo a supostamente ampliar o espectro analítico acerca da desigualdade, mas que, no fim das contas, pressupõe uma igualdade em termos de potencial de inserção no âmbito do mercado. Para Sen, por conseguinte, o bem-estar não deve ser foco das atenções, mas sim a liberdade para “optar” por uma condição de vida valorizada pelo indivíduo. Desta forma, os fins revelam-se relativos e dependem do que o indivíduo perceba, no plano das ideias, como sendo uma vida plena, e os meios que realmente definem uma identidade plena. A escolha, e as consequências das escolhas individuais, pertencem somente a este foro, sendo que o que deve ser verdadeiramente valorizado, consoante Sen, é a oportunidade e a capacidade individual de escolha pelo que é “percebido” (individual e relativamente) como sendo o que traz mais felicidade e bem-estar.

Em sua crítica ao comportamento autointeressado⁸⁷, como mais um exemplo de uma “quase ruptura”, Sen (1999 – sobre ética e economia) afirma que o indivíduo pode sim ser levado a escolhas não apenas individuais, mas que também levem em consideração uma coletividade ou interesses alheios aos seus. Contudo, não se verifica, no decorrer de

⁸⁷ Orientado a objetivos individuais ou bem estar individual

sua análise, uma crítica propriamente dita ao padrão autointeressado (e a todo o hedonismo, desigualdade e exploração decorrente disso, no sistema capitalista), mas sim ao padrão utilitarista de se conceber uma decisão apenas tendo em vista às suas consequências, no caso o bem-estar individual. Para este autor, o preponderante são os meios pelos quais o indivíduo pode obter o seu bem-estar, ou melhor, o poder e a sua capacidade de tomar decisões (o que ele chama de condição de “agente” – *agency*). Tal postulação, como já mencionado, representa um marco para a análise de políticas públicas (e para a visão dos organismos multilaterais e dos *policy makers*), pois deve ser avaliada como o momento em o papel das políticas sociais para o começo do século XXI adquiriu contornos mais claros: ela deve ser abrangente o bastante para que não haja interferência sobre as capacidades e potencialidades individuais.

Particularmente para o Brasil, que esteve, no final da década de 1980, no limiar de uma experiência de proteção social respaldada em direitos de cidadania, o problema da desigualdade social crônica passou a ter um horizonte mais distante de enfrentamento, na medida em que a percepção dos seus determinantes e as opções de equacionamento se distanciou das condições materiais e da esfera do real, para adentrar na esfera do relativo e do valorativo. Para Amartya Sen, o preponderante não é a renda, mas o que se é capaz de realizar com ela; e, nesta compreensão, arma-se um perigoso ardil: termina-se por justificar a existência de situações deploráveis de pobreza e de desigualdades econômicas, já que o problema em questão não são os rendimentos individuais, mas a inexistência de condições que favoreçam o usufruto da pouca renda que se tem.

Em verdade, a sua crítica a padrões universais de valores e de distribuição igualitaristas (neste caso até discordante com John Rawls), em detrimento da necessidade de se lançar olhares diferenciados sobre os indivíduos (tendo em vista as suas naturezas e experiências desiguais), deu origem a uma série de impropriedades na análise e na gestação de políticas sociais; entre elas, a internalização de uma visão particularista e individualizada dos problemas sociais, como se estes fossem alheios a qualquer estrutura societária e de exploração. Com efeito, tal visão, corroborada e amplificada pelos organismos multilaterais (a despeito do seu apelo junto às minorias, que buscam de forma sadia um tratamento diferenciado para a sua condição diferenciada), tem criado, principalmente neste século, um rol de políticas de viés paliativo, com forte vinculação com o mercado, mas desvinculadas da origem da própria desigualdade que as demandou: a exploração capitalista.

Conclusões importantes podem ser tiradas da obra de Amartya Sen, as quais tiveram e ainda tem reflexos nas políticas sociais, notadamente a brasileira:

1ª *Conclusão* - as questões estruturais (exploração das classes trabalhadoras, a desigualdade social) dão lugar a concepções individualizadas (no máximo de pequenos grupos, minorias e movimentos sociais). O indivíduo passa a ter a importância primordial na busca de seu bem-estar, dada a sua condição de “agente” e tendo em vista que somente o indivíduo, no entendimento de Sen, é capaz de reconhecer o que é melhor para si, e o que possui valor para sua vida. Neste sentido, bem-estar para um pode não significar bem-estar para outro, o que representaria por si só uma barreira para o Estado como promotor do bem-estar para toda a população. Ainda no entendimento de Sen, o Estado não deve impor um modelo de sociabilidade, mas sim criar condições para que os indivíduos tenham oportunidades de exercer a sua individualidade e a liberdade;

2ª *Conclusão* – Sen não rompe com os mecanismos de mercado. Pelo contrário, o mercado é visto como o meio principal pelo qual o indivíduo exercerá a sua liberdade e pelo qual o bem-estar será alcançado. Nesse caso, o Estado terá um papel residual e isso pode ser observado na defesa do autor das políticas sociais focalizadas e restritas aos estratos mais pobres da população;

3ª *Conclusão* – Sen é claro em sua concepção de que as políticas públicas devem estar voltadas para os segmentos mais pobres. Segundo ele, ao desenvolver políticas universais, o Estado interfere nas liberdades individuais, na medida em que não leva em consideração as diferenças de capacidades entre os indivíduos. O Estado deve, ao invés, criar condições para que haja equalização nas capacidades individuais (com o mercado como protagonista), de modo a se criar um ambiente de oportunidades iguais. Tal equalização somente poderá ser alcançada em um nível mais básico (via políticas focalizadas); e a partir deste patamar, as diversas características e capacidades seriam mobilizadas individualmente, tendo o mercado como meio de intercâmbio para o consequente desenvolvimento.

4ª *Conclusão* – ao definir as políticas de saúde e educação (básicas, vale ressaltar) como instrumentos (liberdades instrumentais) para o alcance de uma liberdade plena, as suas ideias se mesclam às teorias do capital humano, difundidas desde os anos 1970 pelas agências da ONU e organismos multilaterais (notadamente a UNESCO e o Banco Mundial). Em *desenvolvimento como liberdade*, Sen critica, a priori, a utilização de

políticas de educação e de saúde como mecanismo para se combater a pobreza de renda. No entanto, para o autor, o equivoco está em se “confundir os fins com os meios”, isto é, atribuir a estas políticas um caráter finalístico, posto que são “instrumentos” para uma melhoria nas condições econômicas, fruto do próprio esforço individual.

5ª *Conclusão* – o autor confunde direitos com intitulação, que é a capacidade de se adquirir determinado conjunto de bens no mercado mediante diversos canais legais e a posição do indivíduo na estrutura de classe e de propriedade ou a sua “dotação” (MURIEL, 2008). Neste sentido, os direitos não constituem um fim, mas um meio para a obtenção de bens e serviços no mercado.

6ª *e mais importante conclusão* – Sen não discute a questão central da desigualdade e da exploração econômica. Ao mesmo tempo em que se propõe a trazer algo inovador às políticas públicas, resgata posições antigas como a própria naturalização da pobreza e da desigualdade. Para ele, a partir do momento em que o indivíduo tiver condições de participar do mercado por meio da venda da sua força de trabalho (que é a sua propriedade natural), estará plantada a semente para o desenvolvimento e a fruição de uma plena liberdade. Até mesmo a crítica feita ao comportamento autointeressado, o que, em um primeiro momento, poderia ser vista como uma crítica ao próprio paradigma societário do capitalismo, é utilizada como argumento para justificar a inércia perante as situações de concentração de renda.

A obra de Amartya Sen, mais do que trazer algo novo para o estudo da desigualdade e das políticas públicas (e a despeito de refletir uma clássica endogenia, já que não trata da política social como disciplina acadêmica e ramo de conhecimento científico, e privilegiar economistas que atuam “no social” ou se preocupam com o social), deu um lastro acadêmico e aparentemente crítico a ideias que inclusive já se faziam presentes em muitos espaços políticos e científicos (como a ONU e o Banco Mundial). O corpo de sua obra procurou sistematizar uma série de orientações esparsas de uma produção liberal (clássica e moderna), como foi o caso do resgate das ideias de Adam Smith, a crítica a John Rawls e do utilitarismo clássico. Mas, ao mesmo tempo em que Sen revisita teorias, questões que se apresentavam como críticas se converteram apenas em “revisão” e “adaptação”, como no caso do comportamento autointeressado, que deve se ajustar de modo a contemplar também o interesse coletivo. Além disso, questões-chave são deliberadamente ignoradas, como a exploração do trabalho pelo capital e a expropriação das suas propriedades mais elementares – questões inclusive discutidas por Adam Smith.

De sua obra decorre, portanto, uma grave naturalização da desigualdade.

De forma a concluir este tópico, é importante frisar que mesmo os relatórios do Banco Mundial de períodos anteriores, como o de 1990, ainda têm os seus reflexos nos dias atuais, na medida em que consolidaram um pensamento de “controle da pobreza”, e não o enfrentamento de questões estruturais, como a própria desigualdade, a exploração econômica e a concentração de renda. E mesmo que haja mudanças de comando político, deve-se ter em mente que a estrutura burocrática de hoje é fruto do que foi construído no passado (inclusive ideologicamente); e que as influências não são superadas de imediato quando de uma nova gestão – muito pelo contrário. Um caso clássico e emblemático neste sentido foi o próprio governo de transição criado quando da eleição de Lula, de modo a sinalizar (ao mercado) um não rompimento com as estruturas políticas e administrativas então vigentes. Uma das principais heranças desse período de neoliberalização (década de 1990) é justamente o acirramento da subordinação da esfera social (e de suas políticas) à esfera econômica. E como a política econômica empreendida pelo governo Lula manteve os mesmos ditames da gestão anterior não é de estranhar que as políticas sociais brasileiras ainda padeçam – embora muitos avanços tenham ocorrido – de problemas experimentados naquele período e de concepções ideológicas (como a focalização e as condicionalidades) também construídas desde então.

4.3 – “O modelo brasileiro de assistência social” e a relação entre o MDS e o Banco Mundial

A realidade atual, tanto no conjunto ideológico predominante na última gestão do presidente Lula (e a sua continuidade na gestão Dilma Rousseff), quanto nas suas estratégias e no seu universo de atuação burocrática, refletem a própria postura tomada pelos partidos de esquerda que assumiram o controle político do País: a) a de não se posicionar em favor de uma classe específica, atendendo a interesses tanto das elites quanto das classes menos favorecidas; b) a da necessidade em demonstrar a sua capacidade de assumir e exercer o poder (de forma responsável), de modo que as suas ideologias e convicções devem aliar-se sempre a princípios de governança (regidos por critérios de eficiência, eficácia e efetividade) e responsabilidade econômico-financeira (austeridade fiscal, correta priorização dos gastos públicos); c) refletem a bagagem teórica e ideológica de suas frentes e de seus apoiadores, que também são mutuamente influenciados pelo aparelho burocrático do Estado, que por sua vez, deve atender a princípios e utilizar como

fontes primárias informações de organismos oficiais / multilaterais, de modo a respaldar, nacionalmente e internacionalmente a sua política interna.

Definir quais foram as influências internas e externas do governo brasileiro, na formulação e condução da sua política de assistência social é uma tarefa hercúlea. Trata-se de uma intrincada e complexa rede de influências, determinações e relacionamentos que são também mais ou menos difíceis de serem delimitadas, a depender do período analisado. Durante as gestões Collor e FHC, por exemplo, tais relações eram mais claramente definidas, em grande parte pela situação de dependência econômica internacional e subserviência às determinações do FMI e Banco Mundial em tempos de ajustes estruturais. A partir da gestão Lula tais imbricações se tornaram menos aparentes (embora comecem a mostrar novamente as suas matizes no governo da presidenta Dilma Rousseff⁸⁸) e influências que antes eram mais francas e tinham contornos políticos mais nítidos, agora parecem se concentrar mais no âmbito da afinidade ideológica do que propriamente de “obrigações contratuais”.

No auge do período de influência neoliberal, as determinações externas provocavam necessidades de ajustamentos internos e ditavam os rumos da gestão pública (vide o caso da reforma do Estado empreendida no governo FHC), e a situação do endividamento público acirrava essa situação. Ao se analisar a condução da política de assistência social no âmbito federal, que é onde esta se concentra, percebe-se um paradoxo fundamental ou mesmo um dilema estrutural: conciliar a bagagem adquirida pela formação acadêmica e política de seus profissionais (no caso, do MDS que é quem implementa esta política), com as limitações e dificuldades do próprio exercício profissional, como também a necessidade de um governo de esquerda em apresentar, aos olhos da população, da mídia, e, principalmente, do mercado, uma face confiável e bem fundamentada (o que explica a ênfase dada a informações de organismos “oficiais” como a ONU e o Banco Mundial).

Antes de se adentrar no debate sobre as forças contraditórias que moldaram o atual modelo brasileiro de assistência social, faz-se necessário apresentar um breve histórico do processo de institucionalização desta política, dando destaque, consoante o objeto desta pesquisa, à Política Nacional de Assistência Social encabeçada pelo MDS durante a gestão Lula. Com efeito, esta política está, desde 2005, organizada e

⁸⁸ Não por acaso a gestão Dilma já realizou alterações nas linhas de pobreza do País, ajustando-as aos parâmetros da ONU e do Banco Mundial, bem como está a dar maior importância à educação profissionalizante como um apêndice do seu programa Brasil Sem Miséria.

parametrizada pelo SUAS, a qual inclui em seu rol de atuações a implementação do Programa Bolsa Família, carro chefe desta gestão, e que, após a adoção dos seus mecanismos de controle e acompanhamento de condicionalidades, constitui-se em um “modelo de política social” até mesmo para o Banco Mundial.

A despeito de ter sido criado em 2004, pelo então presidente Lula, o MDS se aproveitou de esforços oriundos da década anterior, das antigas SAS – Secretaria de Assistência Social, posterior SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social, para constituir e fortalecer uma política de assistência social pós-LBA. E isso se deu em meio a um franco processo de influência neoliberal (e ajustes políticos e institucionais, seguindo os determinantes do Banco Mundial e FMI) que culminou na proliferação de bolsas, programas compensatórios e demais redes socioassistenciais privadas (DE PAIVA; LOBATO, 2011).

Independente das motivações pessoais de Lula, sua bagagem ideológica e intelectual, desde o período de participação sindical, o fez abraçar a ideia de um “programa” de erradicação da fome (que resultou no Bolsa Família). Mas, esse programa não foi criação sua, e sim de um conjunto de cabeças e setores pensantes, ora contra determinados pontos de sua proposta inicial, ora a favor de outros, mas que, no final, moldaram a sua forma como ficou conhecida. O percurso trilhado por uma ideia inicial foi e ainda é tão longo e tortuoso que apenas uma lista dos indivíduos, organismos e setores que o influenciaram e modificaram consumiriam dezenas, quando não centenas, de páginas. O Programa Fome Zero, e posteriormente o Bolsa Família, assim como a própria política de assistência social que nasceu de sua gestão, são reflexos do que foi o próprio Governo Lula: uma administração que, antes de representar interesses de uma classe (dos trabalhadores), representa os intentos de um grupo político que almeja, antes de tudo, o poder (MARQUES, 2006).

Pode-se dividir – por critérios didáticos – o processo de criação institucional da política de assistência social na gestão Lula em três momentos: 1) o primeiro diz respeito ao próprio arranjo e rearranjo burocrático que culminou com a criação do MDS; 2) o segundo refere-se à implementação do SUAS e ao ajustamento entre as demandas e expectativas dos diversos agentes, tanto internos (oposição, demais pastas governamentais) quanto externos (organismos multilaterais); 3) e o terceiro, foi o momento de consolidação de um modelo assistencial alicerçado em transferências condicionadas de renda (nos moldes do preconizado pelo Banco Mundial). Contudo, em todos estes momentos as

decisões foram frutos de processos contraditórios e conflituosos entre forças em prol de uma assistência social universalizante e, porque não, “desmercadorizante” – tendo em vista o seu potencial pouco explorado de emancipar o indivíduo da exploração do mercado – e forças que encaram a assistência social como um passaporte para encaminhar o pobre absoluto para fora de si mesma, ou, em outras palavras, apenas uma etapa para a “emancipação” do indivíduo extremamente pobre por seu próprio mérito individual.

Desde o início do Governo Lula já eram evidentes as características contraditórias da sua gestão e as forças antagônicas que atuavam / influenciariam na construção das suas políticas sociais. Quando do período de transição para este governo, diversos estudiosos e profissionais, que atuavam no campo da assistência social e do Serviço Social (com destaque para o Conselho Federal do Serviço Social/CFESS), incluindo setores do próprio PT, manifestaram-se no sentido de que o recém criado programa Fome Zero fosse incluído na pauta das discussões de uma Política de Assistência Social, bem como a sua organização e autonomia institucional e administrativa (DE PAIVA; LOBATO, 2011) Além disso, estes mesmos setores, e de acordo com a deliberação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, e dos Conselhos Estaduais, em conjunto com a Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS, elaboraram um documento⁸⁹ denominado *Fundação da Autonomia da Assistência Social*, no qual é proposta a criação de um Ministério da Assistência Social, dissociando a sua estrutura do Ministério da Previdência (antes Ministério da Previdência e Assistência Social). O documento introduz a sua proposta da seguinte forma:

O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, em conformidade com a deliberação da III Conferência Nacional de Assistência Social, propõe a criação do Ministério da Assistência Social ou uma nova estrutura que proporcione autonomia política e administrativa à Assistência Social de forma equânime com as demais Políticas da Seguridade Social (CNAS, 2002).

Atendendo a demanda destes setores por uma estrutura político-administrativa própria, foi criado em 2003, o Ministério da Assistência Social. Contudo, logo após a criação deste Ministério, as suas funções esperadas (de articulação de uma política

⁸⁹ Encaminhado ao governo de transição juntamente com a “Carta de Brasília”. Este documento foi elaborado pelo conjunto CFESS / CRESS, contendo 49 reivindicações e que expunha o estágio degradante vivido pela sociedade brasileira após duas décadas de ajustes neoliberais e o quadro de “refilantropização” das políticas sociais brasileiras. Entre as reivindicações estavam a universalização de direitos sociais, a gestão democrática, descentralizada e participativa de políticas públicas e a defesa de um Sistema de Seguridade Social com autonomia e independência entre três componentes (Assistência Social, Previdência Social e Saúde), descentralização político-administrativa e financiamento próprio (CFESS, 2002).

nacional de assistência) deram lugar, paulatinamente, a funções de avaliação, controle e organização de programas. Para tal, haveria duas secretarias - Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais e a Secretaria de Articulação dos Programas Sociais, enquanto que, para o desenvolvimento de políticas haveria a Secretaria de Políticas de Assistência Social, que, por sua vez, se dividia em dois departamentos: de Desenvolvimento de Políticas de Assistência Social e de “Acompanhamento” de Políticas de Assistência Social. Como é possível depreender, até a única secretaria de desenvolvimento de políticas teria uma função de acompanhamento e controle de políticas. A Secretaria de Articulação dos Programas Sociais passou a ter um departamento exclusivo para articulação com Organismos Multilaterais – o que indica a disposição do governo em manter contato constante e formal com estes organismos. Em seu Boletim de acompanhamento e análise de políticas sociais, o IPEA assim se manifestou a respeito da ênfase na avaliação e articulação da política de assistência social:

Não cabe questionar a importância das atividades de avaliação e articulação tanto no desenvolvimento das políticas assistenciais quanto no das demais políticas sociais. Contudo, ao dotá-las de peso excessivo, corre-se o risco de esvaziar-se a Assistência Social, considerando-a como uma política setorial específica em prol de ações de gestão que, embora fundamentais, não devem sobrepor-se ao objetivo finalístico da agenda setorial. A própria regulamentação da Assistência Social, a Loas, ao visar combater as características históricas de fragmentação, clientelismo, descontinuidade, descoordenação e residualidade, prioriza duas outras funções estratégicas para sedimentar a institucionalidade do campo da assistência: o fortalecimento e institucionalização do atendimento a grupos sociais vulneráveis e a integração das ações de assistência às demais políticas públicas (IPEA, 2003, p. 34)

Contrariando a demanda referente à consideração do Programa Fome Zero como parte integrante de uma política nacional de assistência social, as duas estruturas foram mantidas separadas, tendo em vista a sua importância estratégica e visibilidade para o governo recém eleito. Para tanto, e tendo em conta a grande exposição internacional foram criadas, ainda em 2002, três instâncias administrativas, vinculadas diretamente à Presidência da República, visando a operacionalização dessa política: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar⁹⁰ e Combate à Fome – MESA e uma assessoria especial (ambas em 2002), e a reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar ,em 2003 (DE PAIVA; LOBATO, 2011).

⁹⁰ Iniciativas anteriores no campo da segurança alimentar datam de 1990, como a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea, em 1993, a realização do Mapa da Fome e a consolidação do Plano Nacional de Combate à Fome pelo IPEA em 1993; e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994 (IPEA, 2004)

Paralelamente a estas questões de âmbito interno, e corroborando a tese da influência cativa de organismos multilaterais na política nacional, logo após a sua eleição Lula propôs à Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization – FAO*), que criasse um grupo técnico para auxiliar à equipe de transição na revisão e reformulação do projeto inicial do Fome Zero. Posteriormente, o coordenador do programa, José Graziano⁹¹ solicitou, além da FAO, ao BID e ao Banco Mundial, a criação de uma equipe de trabalho com o objetivo de garantir afinção entre as expectativas das instituições. Neste mesmo ano, 2002, um grupo de trabalho foi constituído e diversas reuniões foram realizadas nas quais foi discutido o desenho geral do programa e demais aspectos operacionais. Em relatório elaborado pelo grupo, foi enunciada uma série de qualidades no desenho do programa, entre elas: estar inserido no escopo definido pela *Cúpula Mundial da Alimentação e nas Metas de Desenvolvimento do Milênio*, criar mecanismos autossustentáveis, dar destaque a agricultura familiar, propor parcerias entre diversos setores da sociedade e não gerar impactos sobre o processo de formação de preços da agricultura. O documento elencou uma série de elementos a serem considerados, tidos como condições fundamentais para o sucesso do programa. Entre as principais orientações destacam-se:

Promover, de forma massiva, a capacitação organizacional mediante a utilização de métodos participativos, visando ao empoderamento da população, privilegiando os excluídos dos atuais programas de apoio, assim como os beneficiários da assistência alimentar, por meio do acesso ao conhecimento e capacitação para reduzir sua dependência; (...) Inserir a população nos mecanismos de mercado (mercado de produtos, mercado de trabalho e mercado de consumo), como uma condição necessária para uma maior participação social (FAO, 2002, p.5)

O grupo de trabalho fez ressalvas ao projeto inicial, que englobava a distribuição de alimentos, tendo em vista os seus custos operacionais, logísticos e a uniformização de opções alimentares que deviam ser tomadas pela própria família beneficiária. Além disso, esta equipe fez observações no sentido de que fosse dada mais ênfase às transferências de renda condicionadas, baseadas nas seguintes vantagens (FAO, 2002, p.14,15):

- Produzem menos estigma associado à participação;
- Propiciam o empoderamento das pessoas para tomar suas próprias decisões;
- Permitem investimentos: estudos demonstram que mesmo os extremamente pobres podem investir alguma parte de sua receita em atividade produtiva e, dessa forma, o programa pode reduzir a longo e curto prazos a pobreza e a fome;

⁹¹ Atual diretor da FAO.

- Articulam as intervenções de saúde, nutrição e educação, que fortalecem o capital humano e servem, dessa forma, para reduzir a longo e curto prazos a pobreza e a fome;
- Permitem que as pessoas tenham mais acesso à alimentação e também a outras satisfações de necessidades básicas como habitação, assistência médica e educação;
- Não distorcem os preços relativos do mercado e estimulam a economia local;
- Não distorcem diretamente decisões quanto ao aleitamento materno;
- Como estratégia clara de saída pode ser ligada à condicionalidade (acumulação de ativos pelos filhos).

Ainda segundo o relatório, quanto mais restrito for o gasto, como, por exemplo, obrigar a compra de gêneros alimentícios, melhor. Além disso, ele sugeria a utilização de cartões magnéticos (visando a redução de custos), bem como outras condicionalidades como “participação em cursos de capacitação, cursos de alfabetização funcional ou workshops de educação nutricional” (FAO, 2002). Para o grupo, era importante que o programa não direcionasse suas energias apenas no combate da pobreza e da fome a curto prazo, mas sim na criação de oportunidades e aquisições de ativos visando à redução da dependência das famílias com as transferências. A focalização e seus critérios de seleção também foram bastante lembrados, devendo ser clara, objetiva e transparente, e ter uma relação quase simbiótica com a condicionalidade em saúde e educação, entendidas ambas como acumulação de ativos por parte do beneficiário. O documento finaliza indicando a necessidade de se realizar discussão em torno de uma “estratégia global de programas de assistência social no Brasil”, tendo como premissas principais, além da já citada focalização e das condicionalidades: a centralidade na família, a criação de sistemas de monitoramento e avaliação das contrapartidas e um controle firme por parte do Governo Federal, mesmo que haja uma maior descentralização de programas, de modo a mitigar clientelismos.

Vale frisar que salta aos olhos as similaridades entre as propostas formuladas pelo grupo técnico do Banco Mundial / BID / FAO e os rumos a serem futuramente tomados pela Política de Assistência Social sob a batuta do MDS. Com efeito, este foi o começo de uma relação com organismos internacionais e multilaterais duradoura durante toda a Gestão Lula, mesmo que de forma “indireta”. Conforme Fagnani (2011), o primeiro mandato de Lula, que este mesmo autor qualifica como uma “incógnita”, apresenta uma política econômica (estritamente relacionada com o FMI e Banco Mundial) que dominou e suplantou as demais. Segundo Fagnani (2011), o Ministério da Fazenda chegou a publicar, em 2003, um relatório de avaliação do Gasto Social em 2001 e 2002, no qual

defendia a correta focalização do gasto social federal, seguindo critérios definidos pelo Banco Mundial. Segundo o documento, que expressava as convicções da equipe econômica do Governo Federal recém eleito, as políticas sociais deveriam se concentrar em programas focalizados de garantia de renda mínima, em detrimento de políticas universais (FAGNANI, 2011).

Pouco tempo depois da implantação do Programa Fome Zero⁹², e diante de críticas de diversos setores da sociedade e organismos nacionais e internacionais, entre eles o próprio Banco Mundial – que esperava maior definição e delimitação programática – o governo passou, em 2003, a direcionar suas energias no programa Bolsa Família⁹³. Este último, por sua vez, passou a agregar os programas de transferência de renda vigentes em diversos Ministérios, como o Bolsa Escola, o Auxílio Gás, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação, Bolsa Criança – PETI e Agente Jovem. Em 2004, visando integrar institucionalmente as ações de segurança alimentar com as de transferência de renda⁹⁴, foi criado o MDS que abarcou as funções desempenhadas pelo extinto MESA, as funções do extinto Ministério da Assistência Social e o programa Bolsa Família. O MDS contava, no início de sua gestão, com as seguintes secretarias (além da Executiva): 1 - Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias – SAIP⁹⁵ – com as mesmas atribuições que na época em que era do Ministério da Assistência Social; 2 – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC – responsável pelos programas de transferência de Renda (Bolsa Família) e pelo Cadastro único; 3 - Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS – responsável pela execução da Política Nacional de Assistência Social; 4 – Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN – responsável pela Política de Segurança Alimentar e 5 – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI.

⁹² Lembrando que o Programa Fome Zero não foi substituído pelo Bolsa Família. Com efeito, o MDS ainda mantém o seu braço de segurança alimentar e nutricional com ações nas áreas de acesso a alimentos, fortalecimento da agricultura familiar e programas de garantia de renda (inclusão produtiva, cooperativas, economia solidária, qualificação profissional e microcrédito).

⁹³ Como resultado de um movimento no interior do Governo Federal, que visava a integração com as demais unidades da federação, com coordenação e gestão federais, e a articulação de uma política de combate à fome, com uma política de transferência de renda com condicionalidades (em consonância com “sugestões do Banco Mundial). Para tal, foi criado um grupo de trabalho interministerial para que fosse criada uma proposta de programa unificado de transferência de renda (IPEA, 2003).

⁹⁴ Programas não-constitucionais, diferentemente do BPC, que, a despeito de também ser uma transferência de renda, é um programa instituído constitucionalmente, possui critérios diferenciados e está vinculado diretamente à política de Assistência Social.

⁹⁵ A partir de 2010 esta Secretaria passou a se chamar Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (também SAIP), pelo decreto 7079 /2010.

Confirmando a proximidade entre os objetivos dos *policy makers* brasileiros e os do Banco Mundial, no ano de 2004 o governo brasileiro fechou um acordo – Empréstimo de Programa Adaptável – de duas fases com o Banco (denominados APL 1 e 2), sendo a primeira no valor de US\$ 572 milhões, para o período de 2004 a 2006. Esta etapa tinha como intuito, a unificação dos programas de transferência de renda existentes e o aprimoramento do desenho do programa. A segunda etapa, que compreendia o período de 2007 a 2008, teve como aporte do Banco um montante de US\$ 200 milhões, destinados ao “fortalecimento institucional” do programa. Com efeito, o referido “reforço” dizia respeito ao aprimoramento das condicionalidades em saúde e educação, à estruturação do Cadastro Único e aos sistemas de monitoração e avaliação. Além disso, e conforme as “diretrizes” das Estratégias de Assistência ao País (*Country Assistance Strategy – CAS*), espécie de cláusula vinculada a todos os acordos de empréstimo com o Banco, este forneceria “apoio, treinamento, assistência técnica, equipamentos e transferência de conhecimento para as equipes do MDS” (BANCO MUNDIAL, 2010).

Em uma parte do CAS, em que foram enaltecidas as características e conquistas⁹⁶ do programa (alcançadas até 2008) e sua capacidade de ampliação, o Banco assim se manifestou:

Com o aumento da popularidade dos programas CCT (*Conditioned Cash Transfers*) e sua transformação no elemento central da assistência social, os gastos com o Bolsa Família (ou os programas que o precederam) elevaram-se de menos de 10% do orçamento de Assistência Social em 2001 para quase 40% em 2008. O Bolsa Família consolidou-se como o centro da assistência social; sua expansão foi gradualmente acompanhada da desativação dos quatro grandes programas de transferência monetária condicionada (...) essa expansão do Bolsa Família não solapou sua característica de selecionar os mais pobres e, atualmente, o programa é a intervenção mais bem direcionada do Brasil, contribuindo para a significativa redução da pobreza e da desigualdade (BANCO MUNDIAL, 2010) (Grifo adicionado).

Correndo em paralelo com a influência do Banco Mundial, as instâncias de controle social e participação democrática também ampliaram seus espaços de atuação e suas conquistas, constituindo uma força contrahegemônica. Em outubro de 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS como reflexo da militância e da conquista de Conselhos de Assistência Social (Nacional, Estaduais e Municipais), entidades de classe e conselhos profissionais, fóruns estaduais e regionais, Secretarias de

⁹⁶ Não por acaso o Banco Mundial utilizou dados de estudos do IPEA [Paes de Barros, R e M. Carvalho (2009)] para balizar suas análises, tendo em vista as afinidades ideológicas.

Assistência Social, universidades e membros da sociedade civil⁹⁷. Tal Política significou a materialização de princípios até então apenas sinalizados pela Constituição de 1988 e o reconhecimento da Assistência Social não mais como satélite a orbitar apenas a esfera do setor privado e da caridade, mas conforme consta em seu texto, como “Política Pública de Estado”, definida em lei. Em que pese as dificuldades enfrentadas posteriormente, o relatório de deliberações da IV conferência Nacional de Assistência Social foi taxativo com relação a uma Política Nacional de Transferência de Renda:

Assegurar uma política nacional de transferência de renda como mecanismo de inclusão social para aqueles segmentos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, garantindo a sua complementação através de uma ampla rede sócio-protetiva, sob a coordenação do Ministério da Assistência Social, **eliminando toda e qualquer condicionalidade e contrapartida** (CNAS, 2003, p. 2-3) (Grifo adicionado).

Mobilizações semelhantes também foram as responsáveis pela aprovação de uma Norma Operacional Básica específica para o SUAS (NOB-SUAS), especificando tanto os aspectos institucionais e organizativos, quanto as instâncias de controle democrático (DE PAIVA; LOBATO, 2011). O MDS, teria, de acordo com tais especificações (assim como na PNAS) protagonismo na sua implementação e gestão, a despeito do seu caráter descentralizador. Tais determinações, por sua vez, exigiram um esforço de revisão de papéis e reestruturação interna por parte do MDS, demandando um certo rompimento com o seu viés orientado mais para o controle e gestão do que para a atividade fim. No entanto, ao mesmo tempo em que um dos eixos da Política Nacional, a Proteção Social, abriu uma frente de atuação mais profunda com o usuário final da assistência social (algo não muito apreciado pelo do Banco Mundial), o seu eixo de Vigilância Social (monitoramento, avaliação e produção de indicadores) serviu, sobremaneira, aos intentos do Banco e demais organismos internacionais, tendo inclusive recebido contribuições para isso.

Para o Banco Mundial, a monitoração e avaliação – M&A de políticas sociais são atividades estratégicas para o a sua eficácia, bem como para mitigar gargalos que causem impactos negativos sobre as contas públicas⁹⁸. Um dos componentes dos acordos⁹⁹ entre o

⁹⁷ Tendo como ponto máximo a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, em Brasília. Nos dias de evento foram definidas as bases da PNAS bem como as linhas gerais do SUAS. O tema da Conferência foi: Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania – Loas 10 anos. A conferência também teve contribuições importantes na ampliação de conquistas para políticas já existentes no âmbito do então Ministério da Assistência Social.

⁹⁸ Diga-se, de passagem, um aspecto crítico para os Organismos Multilaterais e para a ortodoxia econômica, já que finanças e orçamentos parecem ser um fim em si mesmo (inexistindo o aspecto político e do conflito).

Banco Mundial e o MDS, foi justamente o fortalecimento e ampliação dos mecanismos de avaliação e controle implementados pela SAGI. Portanto, a criação da SAGI, segundo o Banco (2008, p.58),

constituiu uma medida decisiva e inovadora para a formulação de políticas, estimativa e avaliação de políticas sociais. Até então, nenhum Ministério ou agência central no Brasil teve um órgão autônomo para realizar esses tipos de atividades. A avaliação não foi considerada uma atividade indispensável no Governo Brasileiro. A SAGI foi fortalecida institucional e tecnicamente para aumentar a relevância no processo de tomada de decisões do Ministério.

A criação de indicadores é especialmente importante para a implementação de programas de transferência de renda condicionados, pois estabelece um mecanismo de controle entre a capacidade máxima do sistema (para o Banco, o “limiar” entre o incentivo econômico e o “desestímulo ao trabalho”). Os estudos e avaliações sobre o Bolsa Família e demais programas dessa natureza são fundamentais; não por acaso o Banco compila e analisa não só as reportagens jornalísticas, que tratam do tema, mas também estudos técnicos sobre análise de impacto (BANCO MUNDIAL, 2010). Como resultado dessas avaliações, o Banco pode, por exemplo, constatar que,

as taxas de abandono escolar são mais baixas, o trabalho infantil permaneceu inalterado, e a mão de obra adulta - na maior parte - permaneceu inalterada (o que poderia reduzir a preocupação em torno dos programas de transferência monetária que eles talvez desestimulam a busca por trabalho) (BANCO MUNDIAL, 2008, p.60).

A proximidade entre o MDS, demais *policy makers* brasileiros e o Banco Mundial é não somente intensa como frequente. O propósito do Banco, e demais parceiros do *establishment* político e econômico, é criar uma cultura de monitoramento e avaliação, algo inclusive já em adiantado processo, devido a, além do seu próprio apoio e patrocínio anteriormente citados, iniciativas do *National Audit Office* – NAO, o *Department of International Development* – DFID, ambos do Reino Unido, e do *Government*

⁹⁹ Segundo os termos do acordo entre o MDS e o Banco Mundial, este forneceria “apoio técnico e institucional para a Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). O Projeto proposto forneceria assistência adicional para aumentar a capacidade da Secretaria de identificar, elaborar, realizar e supervisionar avaliações e fortalecer seu sistema de M&A. Esse apoio será implementado por meio de treinamento, serviços de consultoria especializados e equipamentos de TI (...) Também apoiaria a SAGI por meio da contratação de consultores individuais para apoiar a preparação dos termos de referência e outros documentos de licitação quando apropriado” (BANCO MUNDIAL, 2008, p.105). Este apoio técnico para direcionamento (leia-se condicionalidades e público alvo) e monitoramento foi denominado de “programa BRASA”. O projeto de análise de impacto do programa e fortalecimento da capacidade de avaliação ficou conhecido como “Programa Brasil Avaliação - BRAVA”. O projeto de avaliação de impacto sobre o mercado de trabalho foi denominado de “AAA Mão de obra”.

Accountability Office – GAO, dos Estados Unidos (FLINT, 2004). No Brasil, tal cultura¹⁰⁰ começou a ser disseminada com o apoio de instituições¹⁰¹ como o Tribunal de Contas da União – TCU, a Corregedoria Geral da União – CGU, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, e do próprio MDS (por meio da SAGI e da SAIP), tendo inclusive sido criada a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação em 2008. Essa Rede, criada pela Fundação João Pinheiro, com apoio do Banco Mundial e do BID, inspirou-se na Rede de Monitoramento da América Latina e Caribe, tendo como objetivos, além da disseminação de uma cultura de Monitoramento, constituir-se em um fórum de discussões e intercâmbios de experiências¹⁰². Com vista a complementar este movimento pró hegemônico, o Banco Mundial vem realizando, desde o final da década de 1980, juntamente com o Governo Federal e do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), uma série de seminários e *workshops* sobre boas práticas e capacitação de auditores do TCU e Tribunais de Contas Estaduais¹⁰³, denominado de Projeto Fortalecimento da Auditoria Subnacional Brasileira (Profort).

Neste sentido, o MDS representa, atualmente, uma vitrine de boas práticas, sendo o primeiro Ministério a ter uma secretaria especificamente para o monitoramento e avaliação de políticas públicas. Em vista disso, o MDS servirá de modelo para a criação de um sistema de monitoramento de projetos a ser adotado pelo governo federal. Em seu

¹⁰⁰ Este estudo não tem a pretensão de desqualificar o processo de avaliação e monitoração de políticas públicas e sociais, como os realizados pelo próprio MDS e demais órgãos de fiscalização e controle, como o TCU e a CGU. Com efeito, tais atividades contribuem para a transparência e lisura das atividades desempenhadas pelo poder público, como o caso do próprio acompanhamento feito pelo TCU junto ao MDS, onde foram apontadas irregularidades em gastos e processos licitatórios/convênios (O Ministério posteriormente apresentou suas justificativas, algumas acatadas pelo tribunal, outras apenas parcialmente – processo TCU nº 021.280/2006). Tais atividades quando voltadas, por exemplo, para os serviços prestados pelos usuários da assistência social, podem sim, ter um impacto positivo sobre qualidade dos mesmos. O que se questiona é a instituição de uma “cultura de auditoria” motivada pela “fraudemania” imposta pelo sistema de condicionalidades.

¹⁰¹ Bem como instituições estaduais, movimentos da sociedade civil e da iniciativa privada como: a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Minas Gerais (SEPLAG), Fundação João Pinheiro, o Movimento Brasil Competitivo (MBC), Banco Itaú, Unibanco

¹⁰² A Rede possui uma plataforma de discussões da internet (<http://redebrasileirademea.ning.com/>), além de organizar periodicamente seminários, palestras, workshops. A Rede também lançou recentemente a Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, com o apoio do MDS / SAGI e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência República – SAE/PR.

¹⁰³ Via Subvenção do Fundo de Desenvolvimento Institucional – FDI do Banco Mundial para o Fortalecimento da Auditoria Sub-nacional do Brasil. Subvenção IDF nº TF095683. Disponível para consulta em: http://www.tce.ba.gov.br/images/projetos_especiais/idf-grant-n-tf095683-traduzido.pdf. Este projeto será expandido para todos os tribunais de contas do Brasil.

relatório publicado pela UNESCO sobre a implementação do Sistema de Avaliação e Monitoramento de Políticas e Programas da SAGI/MDS, os autores, entre eles o Secretário Executivo do MDS, Rômulo Paes Souza, se gabam do fato de existir no organograma do MDS uma Secretaria de Avaliação e Monitoração com o mesmo *status* de uma secretaria finalística. Em um trecho do relatório em que é apresentado um breve histórico da criação da SAGI, estes afirmam que,

coube à SAGI as funções de avaliação e monitoramento das políticas e programas de desenvolvimento social do MDS, o que significou inovação da gestão pública brasileira, uma vez que até então não existia, em nenhum ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva; sobretudo uma unidade localizada horizontalmente em relação às secretarias finalísticas, e não verticalmente, como costuma ocorrer com unidades de avaliação e monitoramento (VAITSMAN; RODRIGUES, PAES-SOUSA, 2006, p.15).

Nesse universo de inovações um aspecto polêmico no campo, não apenas da assistência social, mas das políticas sociais como um todo, é a questão das condicionalidades, ou as também chamadas contrapartidas oferecidas pelos beneficiários. Sabe-se que as condicionalidades do Bolsa Família envolvem, além do cadastro no CadÚnico, atividades a serem desenvolvidas em educação e saúde. Na primeira, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85%. Para os adolescentes entre 16 e 17 anos a frequência deve ser de, no mínimo, 75%. No segundo grupo de condicionalidades, os familiares devem fazer o acompanhamento de vacinas e desenvolvimento da criança até os 7 anos. As mulheres grávidas devem fazer o exame pré-natal, ou se estiverem amamentando, o acompanhamento do desenvolvimento do bebê. Além disso, eventualmente pode haver a obrigação de frequência em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV do PETI (BRASIL, 2010).

Pois bem, as regras normalmente costumam ser muitas, os critérios variados, mas o argumento tende a ser o mesmo. Pelo menos lá fora. Aqui, no Brasil, argumenta-se que as condicionalidades “tensionam”(para não utilizar outro termo) o exercício de um direito. Para o MDS especificamente, objeto desta análise, as condicionalidades expressam, como afirmou Patrus Ananias,

a garantia de direitos constitucionais: garantir a presença das crianças na escola e os cuidados básicos com a saúde representam deveres da família e do Estado, são obrigações constitucionais. Na medida em que se exige da família a presença das crianças na escola e a manutenção de cuidados básicos com a saúde, possibilita-se que as famílias pobres reivindiquem

escolas públicas e serviços públicos de saúde de boa qualidade (BRASIL, 2010, p.22).

Este argumento, muito utilizado em relatórios do MDS, como justificativas para a utilização deste sistema, traz a mente uma primeira inquietação transformada em questionamento: há algum estudo, em alguma parte do mundo, seja de caráter técnico ou acadêmico, que diga que se um indivíduo for obrigado a utilizar um sistema público precário, para que ele tenha acesso a um benefício, isto irá naturalmente fazer com que este demande no futuro por um serviço de qualidade? Será que já não há uma demanda mais do que suficiente por parte da sociedade neste sentido? Outro questionamento que pode ser feito é: Será moralmente válido que um indivíduo seja obrigado a passar por situações constrangedoras para que tenha acesso a um benefício que se entende como uma obrigação do Estado? E o que fazer quando simplesmente não existem hospitais ou escolas para serem acessados? Ou mesmo quando não existe uma rede de transporte (de qualidade e barata) que permita esta interligação. Casos como estes não são de difícil constatação.

Em outra passagem do mesmo relatório *Desenvolvimento Social e Combate a Fome no Brasil: avanços e desafios*, o ex-ministro Ananias procurou dar um maior embasamento ao seu argumento afirmando que “Prevaleceu, portanto, essa ideia de tratar desigualmente os desiguais e de priorizar os mais pobres” (BRASIL, 2010). A ideia por detrás das teorias de justiça social é justamente tratar com desigualdade os não afetados pela desigualdade (justamente por serem a sua causadora), e não os que justamente sofrem com ela. No entanto, mais à frente há um *mea culpa*: “Como o processo de criação e implantação do Ministério foi muito rápido, não houve tempo para acertos doutrinários e programáticos” (BRASIL, 2010). Contudo, no final de sua apresentação (ao agradecer o apoio do Banco Mundial) este se rende ao argumento do próprio do Banco, de que as condicionalidades são um investimento em capital humano com ganhos a serem colhidos futuramente pelos próprios pobres.

Mais adiante ainda se defronta com uma contradição, pois como diz o ditado: no fim as máscaras sempre tendem a cair. Ao discorrer sobre o preconceito típico de associar políticas sociais com acomodação, Patrus Ananias demonstra a clara contradição de sua argumentação em torno das condicionalidades.

Essa falsa dicotomia [Política Social e acomodação] se apresenta como se garantir alimentação, garantir condições mínimas de vida, uma renda familiar básica acomodasse as pessoas. **Nesse raciocínio, há um preconceito forte contra os pobres, como se eles não tivessem desejo, como se os pais pobres não quisessem futuro para seus filhos, como**

se não quisessem progredir na vida (BRASIL, 2010 p. 27,28) (Grifo adicionado).

Ora, não é assim que funcionam as condicionalidades: tratar os pobres como pessoas desprovidas de capacidade e autonomia intelectual? Como pessoas sem o menor senso de responsabilidade e compromisso com o futuro de seus familiares? Neste aspecto o argumento do capital humano é mais claro e, por que não dizer, menos ofensivo. Assim, ao menos não se misturam práticas neoliberais com discursos em prol de uma tutela do Estado sobre a sua população pobre. Contudo, parece que este argumento em favor de um “tensionamento” começa a não ser apenas difundido no âmbito do MDS, mas no governo de uma forma geral, como atenta o relatório de acompanhamento e análise de políticas sociais de 2011 do IPEA. Segundo o documento,

O descumprimento de condicionalidades é tomado como indicativo de situações de violação de direitos que requerem atenção prioritária por parte da rede de serviços (...). Assim, o monitoramento das condicionalidades do PBF permite identificar famílias que encontram maiores dificuldades em acessar seus direitos sociais básicos, configurando-se como público prioritário dos serviços (IPEA, 2011, p.57).

A linha argumentativa apresentada neste relatório dá a entender que caso o beneficiário não consiga cumprir as condicionalidades, a rede de serviços assistenciais (ao detectar a ocorrência) fará um acompanhamento de modo a entender os motivos que levaram a este descumprimento. Neste caso, se isto for verdade, o não cumprimento da condicionalidade fará as vezes de “indicador” a sinalizar para a assistência quando é o momento de agir, facilitando o papel da rede assistencial. Cria-se, com isso, um transtorno ao usuário para criar uma facilidade para o sistema. No entanto, o desafio a ser colocado para o Estado e para a Política de Assistência Social seria, justamente, permitir o acesso a renda e ao mesmo tempo verificar gargalos em outras políticas (como saúde, educação e transporte, por exemplo), algo a ser percebido sem menores dificuldades, diga-se de passagem.

De fato, o controle de condicionalidades foi institucionalizado na Gestão Lula. Diversos dispositivos, desde 2004, com destaque para o disposto no art. 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e os arts. 27 e 28 do Decreto nº 5.209, de 2004, que instituem e definem as condicionalidades sob o mesmo argumento de “assegurar o acesso a direitos”, definiram as normas para os controles das contrapartidas e acompanhamento por parte dos órgãos gestores. Curiosamente o art. 8º da portaria que trata da gestão das

condicionalidades (nº 551/2005¹⁰⁴) estipula que é obrigação dos municípios¹⁰⁵ a oferta adequada dos serviços de educação e saúde, mas não estipula penalidades em caso de descumprimento. Lembrando que as penalidades são aplicadas somente aos usuários.

Contudo, a despeito das facilidades operacionais que possam advir dessa decisão por parte do Estado (que funciona como uma triagem automática para os serviços assistenciais), não se pode deixar de fazer um paralelo entre as ideias utilitaristas (no seu sentido clássico), para as quais “os fins justificam os meios” e as convicções de um governo que diz representar as classes trabalhadoras. Prosseguindo com o processo de construção de um aparelho estatal de condicionalidades, em 2009 foi instituído pela Portaria interministerial nº 2/2009, o Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família. O MDS também dispõe de um Departamento de Gestão de Condicionalidades (parte da SENARC), composto de várias coordenadorias entre elas: Coordenação Geral de Operação de Condicionalidades, de Acompanhamento de Condicionalidades, Coordenação Geral de Controle Social (fruto da clara confusão que se faz, dentro do âmbito do MDS entre Controle Social e Contrapartidas sociais) e uma Coordenação Geral de Acompanhamento dos Efeitos das Condicionalidades.

Esta é a confirmação de que as contrapartidas são, como a própria Portaria afirma, “um de seus elementos principais, ao contribuir para combater a pobreza intergeracional” (BRASIL, 2009). E mais, o dispositivo confirma a tese de que as condicionalidades visam (convenientemente) a produção de indicadores de eficiência, posto que, segundo o mesmo, “o acompanhamento das condicionalidades do PBF busca monitorar o acesso das famílias pobres aos serviços públicos e identificar as situações de maior vulnerabilidade e risco social que levam ao seu descumprimento” (BRASIL, 2009).

É justamente este perene conflito entre interesses contraditórios que moldaram um modelo brasileiro de assistência social – que conjuga características tanto de um viés quanto de outro: enquanto o Bolsa Família é promovido como um ideal de política social pelo Banco Mundial e demais organizações internacionais/multilaterais, outras políticas

¹⁰⁴ Substituída pela portaria nº 321/2008.

¹⁰⁵ A Portaria nº 551/2005 também condiciona a adesão dos municípios ao efetivo controle das condicionalidades (BRASIL, 2005). Posteriormente, foi editada, em 2006, a Portaria nº 148/2006, que cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD, apurado com base na “qualidade da gestão das condicionalidades”. Este indicador (apurado mensalmente), em mais um exemplo de supremacia do econômico sobre o social, sensibilizará, para mais ou para menos, o repasse de recursos aos municípios.

“apontam” para um viés universalista e pró-direitos (como o caso do BPC). Com efeito, duas visões antagônicas convivem (em aparente harmonia) na própria estrutura institucional do MDS; uma a disseminar ideias e chavões típicos de organismos como o Banco Mundial e outra a manter relações estreitas com a academia, em especial com o campo teórico do Serviço Social e da Política Social e sua profícua relação com a política de assistência social.

Considerações finais

Compreender como se deu o desenvolvimento do pensamento liberal e de algumas de suas mais importantes vertentes, bem como da formação do pensamento neoliberal, é fundamental pra compreender o estágio atual das políticas sociais, tanto no mundo quanto no Brasil. O estudo da formação do pensamento liberal também é premente para a compreensão do caráter contraditório de algumas dessas vertentes, tal como a do ultraliberalismo, que tem reflexos fortes no pensamento neoliberal, e o chamado liberalismo clássico e humanista, que sensibilizou teóricos influentes nos dias atuais como Amartya Sen.

No âmbito brasileiro, e especificamente da assistência social, a análise do percurso histórico dessa “prática” é fundamental para a compreensão do que a fez se tornar “política”. A relação inicial com a filantropia, com as igrejas, com o clientelismo e com o populismo; a visão da assistência como antítese das políticas enobrecidas pelo trabalho (que ainda persistem, diga-se de passagem); o momento de mudança de rumos, iniciada com a Constituição de 1988, seguida pela LOAS, pela PNAS e finalmente pelo SUAS. Conquistas históricas que, acrescidas de um lastro teórico robustecido por estudos, prioritariamente de assistentes sociais e de estudiosos das políticas sociais (de diversas áreas), fizeram com que prática do acaso, se convertesse em política e dever do Estado. Contudo, a chamada “crise de realização” preconizada por Pereira-Pereira (1996), que foi o seu salto paradigmático de uma condição para outra sem o devido tratamento analítico-conceitual, ainda é uma constante, ao menos no setor público brasileiro. Isso faz com que práticas e ideias já superadas voltem à ribalta, revigoradas por uma nova roupagem, como é o caso agora do chamado “universalismo básico”¹⁰⁶ e outros conceitos lançados por instituições como o Banco Mundial.

A construção da estrutura orçamentária e fiscal no Brasil, também mereceu atenção, pois como reflete posicionamentos políticos, ajuda a compreender não só o atraso no desenvolvimento da Seguridade Social brasileira, mas também as preferências e ânimos reinantes num país à mercê dos ventos financeiros. Verificou-se que, a despeito das forças que lutaram contra o desmonte do orçamento das políticas sociais brasileiras, outras mais

¹⁰⁶ Conceito lançado pelo BID, segundo o qual o Estado deve ter o universalismo como horizonte de alcance a longo prazo, respeitando, neste ínterim, as limitações de ordem política e fiscal.

poderosas e articuladas fizeram, com maior intensidade a partir dos anos 1980, com que diversos ganhos fossem obtidos na esfera tributária e orçamentária, mas em prol do grande capital e da especulação financeira.

O presente estudo também tratou do processo contraditório de construção de uma política de assistência social no governo Lula e sua relação próxima, ou de dependência, com o Banco Mundial. Verificou-se que, a despeito de se apresentar como um governo das classes trabalhadoras, a política social de sua gestão, principalmente a política de assistência social gerida pelo MDS, segue, de forma bastante similar, os ditames e ideais desta instituição multilateral pelos seguintes motivos:

1 - Está concentrada, em termos orçamentários, em programas de transferência de renda focalizados – visto que 94% dos recursos são destinados ao Bolsa Família e ao BPC. Em que pese ser um benefício previsto constitucionalmente e ter seu valor atrelado ao salário mínimo, o BPC ainda sim, possui uma estreita linha de focalização (1/4 de salário).

2 - O Programa Bolsa Família segue, conforme apregoa o Banco Mundial, o sistema de condicionalidades, ou contrapartidas, atrelados à frequência em educação e saúde.

3 - O MDS desenvolveu, desde 2003, uma forte sistemática de controle de condicionalidades. Além disso, o ministério expressa uma opinião fortemente afinada com o Banco Mundial, no que tange à questão da importância das condicionalidades no desenvolvimento de capital humano e das *capacidades* dos pobres.

4 - O MDS implementou um sofisticado sistema de avaliação e monitoramento (encabeçado pela SAGI), em sintonia com os princípios de *accountability* disseminados pelo Banco Mundial. O referido Ministério também se converteu em um multiplicador de conhecimento nesta seara, apoiando a instituição de uma cultura nacional de monitoramento e avaliação sob o falso pretexto de ser uma forma de controle social.

5 - O Banco Mundial, não só forneceu recursos financeiros para o desenho e implementação do Bolsa Família e outros programas ligados ao Fome Zero, como

atuou ativamente e proativamente na sua estruturação, fornecendo apoio técnico e consultoria, estreitamente ligados às suas concepções de pobreza e política social;

6 - O MDS, juntamente com outros parceiros como o International Poverty Centre (IPC/PNUD) também atua como disseminador de boas práticas de transferência de renda (consoante os preceitos do Banco Mundial) em Congressos e eventos sobre a temática;

Contudo, além dos argumentos citados acima, que por sua vez confirmaram a hipótese levantada no início desta pesquisa, a maior conclusão que este estudo alcançou foi a constatação de que, mais do que uma influência velada, camuflada, o Banco Mundial possui uma estreita influência junto ao MDS e, conseqüentemente, sobre sua política assistencial.

Felizmente, a cultura de culpabilização do pobre pela sua condição vem, paulatinamente sendo suplantada, até mesmo como atestam conclusões de relatórios de desenvolvimento do Banco Mundial. Conforme visto nesta pesquisa, as principais instituições multilaterais perceberam que a liberalização trouxe problemas relativos ao agravamento da pobreza e da desigualdade, embora as soluções reais de enfrentamento sempre fujam da verdadeira questão que é a da concentração de riqueza e de propriedade. As soluções apresentadas por esses organismos invariavelmente passaram, desde a sua constituição, por arremedos, que deixam intacta, quando não fortalecem, a estrutura de classe. Contudo, e conforme dito, o pobre finalmente começa a não ser mais visto como culpado pela sua condição.

Entretanto, este ainda é visto como “desprovido de capacidades”, ao invés de “explorado por suas capacidades”; como fardo e não como vergonha de uma sociedade centrada em si; e como um ser “infantilizado”, desprovido de capacidade de discernimento entre certo e errado. Aos que advogam em favor das condicionalidades (sob os argumentos do MDS) fica a pergunta: como se sentiriam, as pessoas pertencentes à classe média ou alta, se ao adentrar um hospital para tratamento urgente de saúde, o médico imediatamente inquire: o “seu filho está indo regularmente à escola”? O atrelamento de um direito a outro – e a conseqüente negação de um direito porque outro não está sendo exercido – não é correto e socialmente ético. Como se sentiriam se suas vidas estivessem sendo vigiadas, monitoradas ao invés de consentidamente assistidas? No mundo neoliberal o ditado “aos pobres, a obediência, aos ricos, a sua licença” se encaixa perfeitamente.

Existe por parte do próprio Estado o senso de que as condicionalidades, associadas naturalmente a punições, são questões polêmicas, vexatórias e motivo de constantes amenizações, mudanças de terminologias, entre outros mecanismos. Percebe-se, portanto, implicitamente no discurso dos favoráveis às condicionalidades, no âmbito do MDS, um sentimento de que algo não está certo.

Outro ponto verificado é que os estudos e análises, não apenas do MDS, mas de acadêmicos integrantes do MDS, não se apóiam em uma discussão teórica sobre este tema. Estes se baseiam, em sua maioria, em dispositivos legais e, principalmente, relatórios e dados oficiais, como os da ONU, UNESCO e Banco Mundial. Uma questão que merece ser discutida em estudos posteriores é que os representantes do poder público condicionam a intersetorialidade, a percepção de vulnerabilidades, e o acompanhamento das famílias às contrapartidas. Contudo, será que este acompanhamento não poderia ser feito no momento da adesão ao benefício, independente de contrapartidas?

Por fim, a questão principal que se coloca e que deve ser, não apenas introduzida, mas trazida à tona para debates posteriores é a seguinte: em que medida, a esfera econômica regula não apenas as relações sociais, mas também as políticas sociais? O cerne de toda discussão empreendida neste estudo é que a política social, e por consequência, a política de assistência social (notadamente no Brasil) rege-se pela égide econômica. O sistema capitalista pressupõe a supremacia do econômico sobre o social. O seu nome, por si só evidencia esta questão, posto que todas as estruturas sociais existentes sobre este modelo (jurídicas, políticas, econômicas e sociais) compõem um sistema cuja finalidade é a própria existência do Capital.

REFERÊNCIAS

- ALCOCK, Pete. *Social policy in Britain: themes & issues*. London: Macmillan, 1996.
- ANDERSON, Perry. *Zona de compromisso*. São Paulo: Unesp, 1996.
- ÁVILA, Rodrigo; LINS, Renata. *Superávit Primário*. Brasília: FBO, 2004 (Cadernos para discussão).
- ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 1996.
- BAER, Monica; LICHTENSZTEJN, Samuel. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BALDWIN, David. *Economic Development and American Foreign Policy: 1943-1962*. Chicago & London: The University IF Chicago Press, 1966.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial: A Pobreza*. Washington, D.C. World Bank, 1990.
- _____. *Vozes dos Pobres. Brasil – Relatório Nacional*. Washington, D.C. World Bank, 2000.
- _____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial (Panorama Geral): Luta contra à Pobreza*. Washington, D.C. World Bank, 2000/2001.
- _____. *O combate à pobreza no Brasil*. Washington, D.C. World Bank, 2001.
- _____. *Brasil: estratégias de redução da pobreza no Ceará. O desafio da modernização incluyente*. Washington, D.C. World Bank, 2003.
- _____. *Documento do Projeto de Avaliação de um Programa de Empréstimo Adaptável, no valor de U\$S 200 milhões para a República Federativa do Brasil em apoio a segunda fase do projeto Bolsa Família*. Relatório N°: 51185-BR (Mimeo) Washington, D.C. World Bank, 9 de agosto de 2010.
- _____. *Organização: Como os países são representados no Banco Mundial* Disponível em: <<http://go.worldbank.org/CSVWTR8OU0>>. Acesso em: 10 Ago. 2010.
- _____. *Como o Banco Mundial apóia os Países?* Disponível em: <<http://go.worldbank.org/SRWPGWJ5Q0>>. Acesso em 23 de maio de 2011.
- BARROS, Flávia. *Banco mundial e ONGs ambientalistas internacionais*. Ambiente, desenvolvimento, governança global e participação da sociedade civil (Tese de doutorado em Sociologia). Brasília: Universidade de Brasília, 2005.
- BARROS, Ricardo P. de; FOGUEL, Miguel N; ULYSSEA; Gabriel. (Orgs.). *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma análise da queda recente*. Volume 2. Brasília: IPEA, 2007.

BATISTA, P. N. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latinoamericanos. In: BATISTA, P. N et al. *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. 3ª ed. São Paulo, Paz e Terra, 1995.

BECKER, Gary S. *El capital humano*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1983.

BELLAMY, Richard. *Liberalismo e sociedade moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994.

BENDFELDT, Juan F. A dimensão desconhecida do capital: o capital humano. In: BENDFELDT, M T. I. B. FUENTES, M. C. A. de. *Educação em crise*. Porto Alegre: Ortiz: IEE, 1994.

BLACKMORE, Ken. *Social policy: an introduction*. Philadelphia: Open University Press, 1998.

Bolsa Família tem que ser revisto para que País acabe com miséria, defendem economistas. *O Globo*, Brasília, 12 dez 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2010/12/12/bolsa-familia-tem-que-ser-revisto-para-que-pais-acabe-com-miseria-defendem-economistas-923255509.asp>>. Acesso em 12 de junho de 2011.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Ed.Universidade de Brasília, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho*. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, v. 87, 2006.

BRASIL. Portaria MDS n. 551 de 09 de Novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Publicada no DOU n. 217, de 11 de Novembro de 2005.

_____. Portaria interministerial n.2, de 16 de Setembro de 2009. Institui o Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Publicada no DOU n. 178, de 17 de Setembro de 2009.

_____.Ministério da Fazenda. *Carga tributária no Brasil 2009*. Análise por tributos e bases de incidência. Brasília: Ministério da Fazenda, Ago. 2010.

_____.MDS. *Condicionalidades*. Brasília: MDS, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em 5 Outubro de 2010.

_____.MDS. *Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil: Balanços e Desafios*. Brasília: MDS, 2010.

Brazil's Bolsa Família: How to get children out of jobs and into school. The limits of Brazil's much admired and emulated anti-poverty programme. *The economist*, São Paulo, 29 jul.2010. Disponível em: < <http://www.economist.com/node/16690887>>. Acesso em 12 jun. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o Mercado: o público não estatal. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CAMARGO, J.M. Pobreza e Garantia de Renda Mínima, *Folha de S. Paulo*, 26/12/1991.

_____. Os Miseráveis, *Folha de S.Paulo*, 27/3/1993.

CAMARGO, J.M; ALMEIDA, H. *Human Capital Investment and Poverty*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC, 1994 (Texto para Discussão, n. 319).

CARVALHO, Fernando J. Cardin de; KREGEL, Jan Allen. *Quem controla o sistema financeiro?* Rio de Janeiro: IBASE, 2007.

CASTRO, Luciana Carnicero de. Políticas de desenvolvimento e desenvolvimento rural: evolução das ideias e políticas do Banco Mundial. In: *DOSSIÊ: Banco Mundial e Estados Unidos, momentos de uma história de tensões*. São Paulo: INCT-INEU, 2009. Disponível em: <http://www.inct-ineu.org.br/documents/Luiza_texto_1.pdf> Acesso em: 14 de maio de 2011.

CFESS, Fundos de Solidariedade e a Refilantropização da Política de Assistência Social. In: *CFESS Manifesta. Brasília*, 1º de Setembro de 2009.

CHENERY, Hollis et al. *Redistribución con crecimiento*. Madrid: Tecnos, 1974.

CHOSSUDOVSKEY, Michel. *A Globalização da Pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna, 1999.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DE PAIVA, Ariane R; LOBATO, Lenaura De Vasconcelos C. O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social. In: *SER Social* v. 13 n.28, jan /Jun de 2011.

DEDECCA, Cláudio. BARBOSA, Alexandre. MORETTO, Amilton. Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos tendências e particularidades. In: OLIVEIRA, Roberto (Org.). *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? Sobre as condições da participação e controle sociais no Sistema Público de Emprego em construção*. v. 1. São Paulo: A+ Comunicação, 2007.

DINIZ, Débora; SQUINCA, Flávia; MEDEIROS, Marcelo. Deficiência, Cuidado e Justiça Distributiva. *SérieAnis* 48, Brasília: LetrasLivres, 1-6, maio, 2007.

DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998.

DOYAL, Len. GOUGH, Ian. *A theory of human need*. London: Macmillan, 1991.

DRAIBE, Sônia. “O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal”. In: GUIMARÃES, Débora et al. *As políticas sociais no Brasil - Caderno Técnico*, nº18. Brasília: SESI, 1993.

DULCI, Otavio Soares. BOLSA FAMÍLIA E BPC: A formação de uma agenda governamental de avaliação. 13o Congresso Internacional da Rede Mundial de Renda Básica/BIEN. São Paulo, 30 de junho a 2 de julho de 2010.

FAGNANI, Eduardo. *Política Social no Brasil (1964 a 2002): entre a cidadania e a caridade* (Tese de Doutorado em Ciências Econômicas). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

_____. A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. In: *SER Social* v. 13 n.28, jan/jun de 2011.

FAO/BID/BIRD/Equipe de Transição. *Brasil: Projeto Fome Zero – Relatório do Grupo de Trabalho Conjunto FAO/BID/ BIRD/Equipe de Transição*. Brasília, Dezembro de 2002. Disponível em <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/fomezero/pdf/eval02por.pdf>. Acessado em 10 de Novembro de 2011.

FATTORELLI, Maria Lúcia. A inflação e a dívida pública. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Ano 4, Número 47. São Paulo, Junho de 2011.

FINNEMORE, Martha. Redefining Development at the World Bank. In: COOPER, Frederick. PACKARD, Randall. *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*. Berkeley: University of Califórnia Press, 1997.

FIORI, J. L. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

FLINT, M. Country study: Brazil 1997-2003. In: *Evaluation of DFID Country Programmes*. Paris: DFID, 2004.

FOSCHETE, M. *Relações Econômicas Internacionais*. 2ª Ed. São Paulo: Edições Aduaneira, 2001.

FMI. *O FMI em síntese, 2011*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/glancep.pdf>>. Acesso em 23 de maio de 2011.

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1972.

GLYCERIO, Carolina. Bolsa Família tem pouco impacto sobre saúde infantil, diz estudo. *BBC Brasil*, São Paulo 18 dez. 2007. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/12/071217_bolsafamilia_cg.shtml>. Acesso em: 12 jun. 2011.

GORZ, André. *Miséria do presente, riqueza do possível*. São Paulo: Annablume, 2004.

GOUGH, Ian; MCGREGOR, Allister; CAMFIELD, Laura. Theorising Wellbeing in International Development. In: GOUGH, Ian; MCGREGOR. *Wellbeing in developing countries*. Cambridge: University Press, 2008.

GUEDES, G.R et al. Avaliação do impacto do aumento da cobertura do Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC) sobre a pobreza e a desigualdade entre o grupo de idosos e os elegíveis não atendidos. *Anais do Fórum BNB de Desenvolvimento - XVI Encontro Regional de Economia*. Fortaleza, 18 e 19 de julho de 2011. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Eventos/ForumBNB2007/docs/avaliacao-impacto.pdf>> Acesso em: 14 de maio de 2011.

GRUPPI, Luciano. *Tudo Começou com Maquiavel: As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Porto Alegre: L&PM Editores, 1983.

HARVEY, David. *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2005.

_____. *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

HOUTART, François. El sentido de la “lucha contra la pobreza” para el neoliberalismo. In: CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de et al. *Política Social, Justiça e Direitos de Cidadania na América Latina*. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2007.

IANNI, O. *Capitalismo, violência e terrorismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

IPEA. *Políticas Sociais - acompanhamento e análise n. 9*, 2004. Brasília: IPEA, 2003.

_____. *Políticas Sociais - acompanhamento e análise n. 7*, 2003. Brasília: IPEA, 2003.

_____. *Políticas Sociais - acompanhamento e análise n. 19*, 2011. Brasília: IPEA, 2011.

JABUR, Luciane de Almeida. *O Projeto de avaliação de projetos socioeducativos do prêmio Itaú-Unicef: Uma análise na perspectiva da Psicologia Social Comunitária (Dissertação de mestrado)*. São Paulo: PUC-SP, 2009.

JOHNSON, Norman. *El Estado del Bienestar en transición: la teoría y la práctica del pluralismo del bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

KAY, Cristóbal. Rural Poverty and Development Strategies in Latin America. *Journal of agrarian change*, v.6, n.4. Out 2006.

KAPUR, Devesh et al. *The World Bank: its First Half Century*. Washington: Brookings Institution Press, 1997.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Desigualdade e pobreza: lições de Sen. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.42, v.15, fev 2000, p.113-22.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda, Inflação e deflação*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LACROIX, Richard. L. *Desarrollo rural integral em América Latina*. Washington: World Bank, 1985 (Documento de Trabajo, n. 7165).

LIMA, Luiz Antônio de Oliveira. Keynes e o fim do *laissez-faire*. In: *Revista de Economia Política*, v. 4, n. 1. Jan/Mar 1984.

LÖWY, Michael. *As Aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen*. São Paulo: Busca Vida, 1987.

MACPHERSON, C. B. *A Teoria Política do Individualismo Possessivo: De Hobbes a Locke*. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

MANDEL, Ernest. *A crise do capital*. Os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Ensaio; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1990.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. In: *Revista de Economia Política*, v. 26, n.1, p. 58-74. Jan/mar 2006.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MASON, E. S.; ASHER, R.E. *The World Bank since Bretton Woods*. 1ª Ed. Washington: The Brookings Institution, 1973.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Débora; SQUINCA, Flávia. *Transferências de Renda para a População com Deficiência no Brasil: Uma análise do Benefício de Prestação Continuada*. In: Relatório Deficiência e BPC. Brasília: IPEA, 2006.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: Contribuições para o debate*. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para discussão nº 1283).

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo/Ed. da Unicamp, 2002.

MERRIEN, François-Xavier. Em direção a um novo Consenso pós-Washington na América Latina? In: BOMTEMPO, Denise; et al (Orgs.). *Política Social, Justiça e direitos de cidadania na América Latina* (Política Social - 3). Brasília: Programa de Pós-graduação em Política Social – SER/UnB, 2007.

MONTAÑO, Carlos E. *Políticas Sociais Estatais e “Terceiro Setor”*: O Projeto Neoliberal para a atual resposta à “Questão Social”. I Colóquio Brasil/Uruguay: "Questão urbana, políticas sociais e serviço social". Escola de Serviço Social - UFRJ. Rio de Janeiro, 11 e 12 de Abril de 2002.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Editora SENAC, 2001.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa de. *Estado, Desenvolvimento e Globalização*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

MOTA, Ana Elisabete. Serviço Social e seguridade social: uma agenda política recorrente e desafiante. *Revista em Pauta*, Rio de Janeiro, n.20, p.127-40, 2007.

_____. Apresentação. In: MOTA, Ana Elisabete (Org.). *O Mito da Assistência Social. Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

MURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade* (Tese de doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

O'CONNOR, James. *USA: A crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Fabrício A. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista. O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo editorial, 2003.

PEREIRA, João Márcio M. *O Banco Mundial como ator político intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. *A assistência social na perspectiva dos direitos*. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. *Necessidades humanas*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Cidadania e (in)justiça social: embates teóricos e possibilidades políticas atuais. In: FREIRE, Lúcia M. B; FREIRE, Silene de Moraes; CASTRO Alba T. Barroso de (Orgs.). *Serviço Social, Política Social e Trabalho: Desafios e perspectivas para o século XXI*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

_____. *Política Social: Temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Mudanças nos Fundamentos do Estado e das Políticas Sociais. III Seminário Políticas Sociais e Cidadania. Salvador, Bahia. 24 a 26 de Novembro de 2010.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César A. As contradições da Política Social Neoliberal. In: BOSCHETTI, Ivanete; et al (Orgs.). *Capitalismo em Crise: Política Social e Direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

PISCITELLI, Roberto. Reforma tributária: a unanimidade de cada um. In: MORHY, Lauro (Org.). *Reforma tributária em questão*. Brasília: Editora da UnB, 2003.

PISÓN, José Martínez de. *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos, 1998.

POCHMANN, Marcio. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999.

_____. *O emprego na globalização*. São Paulo: Boitempo, 2001.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

POLITZER, Georges; BESSE, Guy; LAVEING, Maurice. *Princípios fundamentais de filosofia*. São Paulo: Hemus, 1977.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

PRZEWORSKI, A; WALLERSTEIN, M. O Capitalismo Democrático na Encruzilhada. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 22. Outubro, 1988.

RACHED, Gabriel. *As Políticas de Desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das Transformações Internacionais* (Tese de doutorado). Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2008.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril, 1982.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBERTS, Richard. *Por dentro das finanças internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar. 2000.

SALVADOR, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete. Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica. In: *Serviço Social e Sociedade: SUAS e SUS*. N. 87. Ano XXVI. São Paulo: Cortez, 2006.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2010.

_____. O orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: VAZ, Flávio. MARTINS, Floriano. *Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades*. Brasília: ANFIP, 2011, p. 199-222.

SAPRIN. *Las Políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza*. Washington, Abril, 2002. Disponível em: <http://www.saprin.org/SAPRIN_Exec_Summ_Esp.pdf>.

SEN, Amartya. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Cia. das Letras, 1999.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das letras, 2000.

_____. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCHULTZ, Theodore William. *O capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SERRA, Rose. A Era Neoliberal na América Latina e a Situação do Trabalho. IV Congresso Internacional - VII Congresso Nacional de Trabajo Social San José, Costa Rica, 5 a 7 de setembro de 2007.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira, YAZBEC, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. Programas de transferência de renda: entre uma renda básica de cidadania e uma renda mínima condicionada (Entrevista com o Senador Eduardo Suplicy). *Revista Políticas Públicas* v. 13, n. 2, p. 231-240. São Luis: UFMA, jul./dez. 2009.

SILVEIRA, Antônio M. A Renda Básica na Previsão de Keynes. In: *Revista Econômica*. v. 4, n. 1. Junho, 2002.

SINGER, Paul. Interpretação do Brasil: uma experiência história de desenvolvimento. In: FAUSTO, Boris. *O Brasil republicano: economia e cultura (1930-1964)*. v. 4. São Paulo: Difel, 1984.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SOARES, Laura Tavares. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. 1999 (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro: UFRJ (1ª reimpressão revisada).

_____. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. *O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Brasília: IPEA, 2009 (Texto para discussão nº 1424).

SOARES, Fábio Veras et al. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: IPEA, 2006 (Texto para discussão nº 1228).

SPITZ, Clarisse. Bolsa Família é mais eficaz que alta de salário mínimo para combater pobreza, diz Ipea. Folha Online, Rio de Janeiro 6 set. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u110840.shtml>> Acesso em: 12 jun. 2011.

SPOSATI, Aldaíza de O. *Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS*. Relatório de pesquisa elaborado pelo Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. São Paulo, agosto de 1994.

_____. Modelo brasileiro de proteção não contributiva: concepções fundantes. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

STANDING, Guy. *Conditional Cash Transfers: Why Targeting and Conditionalities Could Fail*. One Pager n.47. Brasília: International Poverty Centre, 2007.

ST-ONGE, Claude. O outro lado da pílula ou os bastidores da indústria farmacêutica. Conferência realizada no 11º Congresso Mundial de Saúde Pública e 8º Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 23 de agosto de 2006.

STEIN, Rosa Helena. *As Políticas de Transferência de Renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?* (Tese de Doutorado em Política Social) Brasília: UnB/ICS/CEPPAC, 2005.

STERN, Nicholas; FERREIRA, Francisco. The World Bank as “intellectual actor”. In: KAPUR, Devesh; et al (Orgs.). *The World Bank: its first half century – Perspectives*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1997.

SUPLICY, Eduardo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez, 2002.

UGÁ, Vivian D. A Categoria Pobreza nas formulações de Política Social do Banco Mundial. In: *Revista de Sociologia e Política* nº 23. Curitiba: novembro de 2004.

VAITSMAN, Jeni; Rodrigues, R.W.S; PAES-SOUZA, Rômulo. *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília: UNESCO, 2006.

VAN PARIJ, Philippe, VANDERBORGHT, Yannick T. *Renda Básica de Cidadania - Fundamentos Éticos e Econômicos*. Rio de Janeiro: Editora Civilização brasileira, 2006.

VARSANO, Ricardo. *A evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996 (Texto para discussão n° 405).

VERGARA, Francisco. *Introdução aos fundamentos filosóficos do Liberalismo*. São Paulo: Nobel, 1992.

VILAS, Carlos M. De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro). In: *Desarrollo Económico*, v. 36, n. 144. Jan/mar, 1997.

WACQUANT, Luïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007.

WADE, Robert H. *Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: el Milagro del Este Asiático en perspectiva política*. *Desarrollo Económico*, v. 37, n. 147, 1997.

WILLIAMSON, John. Depois do Consenso de Washington: Uma Agenda para Reforma Econômica na América Latina. Palestra elaborada para a Semana do Economista na FAAP. São Paulo, 25 de agosto de 2003.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

WOOD, Ellen M. *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

WOODS, Ngaire. *The globalizers: the IMF, the World Bank and their borrowers*. Londres: Cornell University Press, 2006.

WORLD BANK. *World Development Report: The State in a changing World*. Washington DC: The World Bank, 1997.

_____. *Project Appraisal Document on a Proposed adaptable program Loan in the Amount of US\$ 572'2 Million to the Federative Republic of Brazil for a Bolsa Família Project. In support of the First Phase of the Bolsa Família Program*. Report No: 28544-BR. Washington DC: The World Bank, May 25, 2004.