

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA
PRISCILA SANTOS DE ARAUJO

**HIERARQUIAS E PROJETO DE DESENVOLVIMENTO
NACIONAL NO BRASIL – 1995 - 2003**

**UBERLÂNDIA
2007**

PRISCILA SANTOS DE ARAUJO

HIERARQUIAS E PROJETO DE DESENVOLVIMENTO
NACIONAL NO BRASIL – 1995 - 2003

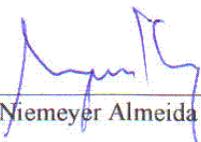
Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como
requisito parcial para a obtenção do título de mestre em
Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico e
políticas públicas

Orientador: Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho

Uberlândia
2007

Dissertação defendida e aprovada em 30 de novembro de 2007, pela banca examinadora:



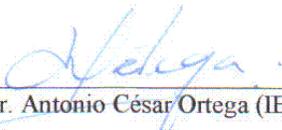
Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho (IE - UFU)

Orientador



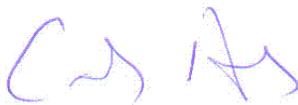
Prof. Dr. Jorge Abrahão de Castro (Pesquisador do IPEA)

Membro



Prof. Dr. Antonio César Ortega (IE - UFU)

Membro



Prof. Dr. Carlos Alves do Nascimento

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia

Universidade Federal de Uberlândia
Instituto de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

- A663h Araujo, Priscila Santos de, 1980-
Hierarquias e projeto de desenvolvimento nacional no Brasil – 1995 -
2003 / Priscila Santos de Araujo. - 2007.
104 f. : il.
- Orientador: Niemeyer Almeida Filho.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia.
Inclui bibliografia.
1. Desenvolvimento econômico - Brasil - Teses. 2. Políticas públicas - Brasil - Teses. I. Almeida Filho, Niemeyer. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 330.34(81)

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento deste trabalho é resultado não só de um grande esforço individual, mas também de importantes gestos de estímulo e companheirismo. Com isso, quero agradecer aqueles que contribuíram para a realização deste trabalho.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Schirley e Luiz, pelo carinho, apoio nos momentos de necessidade e pela educação que me deram. A minha irmãzinha Débora, pela compreensão que demonstrou à minha ausência. Ao meu irmão, tios, primos, avós, amigos e sogros, por acompanharem e torcerem pela finalização deste trabalho.

Quero também tecer meu agradecimento especial ao meu orientador Niemeyer Almeida Filho, pelo exemplo de competência e dedicação. Seu conhecimento foi capaz não só de indicar caminhos desafiadores para este trabalho, como também me deu segurança para levantar temas tão complexos.

Agradeço aos professores do Instituto de Economia da UFU, pela minha formação e a Vaine, secretária do mestrado, que contribuiu de diversas formas.

Termino estes agradecimentos dirigindo-me ao meu amor, Ricardo José, que foi cúmplice de todas as dificuldades e alegrias na realização deste trabalho. Agradeço pelo seu amor, estímulo, paciência e companheirismo.

RESUMO

Esta dissertação busca contribuir para a recuperação da necessidade de construção de um projeto de desenvolvimento nacional para o Brasil, acompanhado por políticas sociais que enfrentem a questão da desigualdade social. Para tanto, nossa hipótese é a de que políticas nacionais são indispensáveis para que os efeitos negativos do desenvolvimento capitalista global sejam mitigados, e até mesmo revertidos, dentro dos limites que esta ordem social permite. Assim, objetivamos tratar dos limites estruturais ao desenvolvimento brasileiro no contexto de uma ordem global capitalista. Por tratar-se de um trabalho de economia política, nossa metodologia é teórico-histórica. Iniciamos o primeiro capítulo destacando algumas das questões inerentes à imposição das hierarquias intrínsecas à política pública e aos limites, em diferentes escalas do desenvolvimento econômico, na perspectiva da América Latina. No segundo capítulo buscamos apreender a natureza e os sentidos das propostas políticas dos últimos presidentes eleitos no Brasil, FHC e Lula, guardando relação fundamental com a identificação da submissão do Estado Nacional aos embates que ocorrem em nível das relações financeiras, comerciais e diplomáticas e a identificação da imposição das hierarquias das políticas de Estado. No terceiro capítulo daremos continuidade à discussão levantada nos capítulos anteriores, sobre as especificidades do projeto de desenvolvimento nacional do Brasil. Nas considerações finais, resgataremos alguns pontos discutidos, a fim de apresentar elementos que nos ajudaram a compreender os limites e potencialidades da Política de Desenvolvimento no Brasil, dos anos 2000.

Palavras-chave: Projeto de desenvolvimento nacional; desenvolvimento; políticas públicas; políticas de desenvolvimento.

ABSTRACT

This dissertation aims to contribute to the recovery needs to build a project of national development to Brazil, accompanied by social policies that face the question of the social inequality. Therefore, our hypothesis is that national policies are indispensable to the negative effects of global capitalist development be mitigated, and even reversed, inside the limits that this social order permits. Thus, we intend to treat the structural limits to the Brazilian development in the context of a global capitalist order. Because it is a work of political economy, our methodology is historical theoretical. We started the first chapter stressing some of the inherent questions to the imposition of intrinsic hierarchies to the public policy and its limits, at different scales of economic development, on the Latin America's view. In the second chapter, we apprehend the nature and the meaning of the policy proposals made by the recent presidents elected in Brazil, Fernando Henrique Cardoso and Lula, saving the fundamental relationship with the identification of the submission of the National State to the conflicts that occur in terms of financial, commercial and diplomatic relationships and the identification of the imposition of hierarchies of state's policies. In the third chapter we continue the discussion introduced in the previous chapters about the specificities of the Brazil's national project of development. At last, in the final considerations, we recover some discussed points in order to present evidences that helped us to understand the limits and potentials of Policy Development in Brazil of the 2000s

Keywords: National Development Project; Development; Public Policies; Development Policies.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Dívida Líquida Bruta do Governo Geral (%PIB)	68
TABELA 2 - Necessidade de Financiamento do Setor Público - Governo consolidado Fluxo de dezembro dos últimos 12 meses Valorizado (%PIB).....	69
TABELA 3 - Investimento da União (% PIB)	71
TABELA 4 – Gasto Social Federal e Áreas de Atuação, em relação ao PIB (% PIB)	72
TABELA 5 – Gasto Social Federal e o PIB	74
TABELA 6 – Gasto Social Federal (GSF) e as Despesas do Governo Federal (% PIB)	75

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO 1 - ESCALAS E HIERARQUIAS DO CAPITALISMO GLOBAL NA PERSPECTIVA DA AMÉRICA LATINA	12
1.1 - A natureza da inserção subordinada das economias latino-americanas na escala do desenvolvimento capitalista.....	12
1.1.1 - <i>O processo de financeirização da riqueza capitalista</i>	19
1.1.2 - <i>Escala do espaço supranacional</i>	24
1.2 - Graus de liberdade do exercício da política pública: as hierarquias presentes na política pública brasileira	27
1.2.1 - <i>Escala Subnacional</i>	28
1.2.2 - <i>A precedência das funções do Estado: a política de Estado e a política de Governo</i>	31
1.2.3. <i>Hierarquia e limites de uma política de desenvolvimento: a primazia de algumas funções do Estado</i>	35
1.2.4 - <i>Graus de liberdade da política pública</i>	40
A seguir, no próximo capítulo, adentraremos na questão da primazia da macroeconomia do Brasil na política nacional das décadas 1990 e 2000.....	42
CAPÍTULO 2 - A PRIMAZIA DA MACROECONOMIA DO BRASIL NA POLÍTICA NACIONAL DAS DÉCADAS 1990/2000.....	43
2.1 - Prioridades do Governo nos PPA's dos governos FHC e Lula.....	44
2.1.1- <i>Correlação de forças sociais</i>	44
2.1.2 - <i>Governo FHC</i>	48
2.1.3 - <i>Políticas sociais do governo FHC</i>	53
2.1.4 - <i>Governo Lula</i>	60
2.2 – Evolução dos recursos gastos em juros, investimentos e em política social (universal/governo).....	67
2.3 - O caso do Fome Zero – mudança de ênfase por imposição das hierarquias.....	77
CAPÍTULO 3 - A IMPORTÂNCIA DE UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL COMO ORDENADOR DAS HIERARQUIAS PRÓPRIAS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO	82
3.1 - A natureza do projeto de desenvolvimento nacional no capitalismo dependente	82
3.2 – Bases de um projeto de desenvolvimento para o Brasil.....	84
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	98

INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata dos determinantes estruturais do desenvolvimento brasileiro e, por extensão, dos determinantes estruturais do desenvolvimento da América Latina. Todavia, para além dos determinantes, há uma defesa da perspectiva nacional do desenvolvimento, ou da tese de que políticas nacionais são indispensáveis à condição da Periferia do capitalismo, à custa do agravamento das condições sociais nos países da região.

Como será mostrado ao longo dos capítulos, o desenvolvimento global vem acentuando tendências que são intrínsecas ao capitalismo, das quais a tendência para aumento da desigualdade e da concentração de renda vem se destacando negativamente. Nessas condições, desafiar determinadas condições estruturais é ganhar mais poder de comando, com maior margem nacional de autodeterminação de prioridades absolutas hoje concedidas ao equilíbrio cambial, fiscal e monetário. Nossa hipótese é a de que políticas nacionais são indispensáveis para que os efeitos perversos do desenvolvimento capitalista global sejam mitigados, e até revertidos, dentro dos limites que esta ordem social impõe. Deste modo, o grande desafio dessa recuperação é conseguir realizá-la com consciência das limitações do desenvolvimento capitalista nos países periféricos, marcados pelas determinações estruturais de dependência, produto do processo histórico de sua inserção no capitalismo global.

Na América Latina, os últimos presidentes, eleitos pelo voto popular, têm se mostrado como alternativas à política até então dominante, dando atenção especial ao crescimento econômico, à diminuição da pobreza e desigualdade social, criando uma grande expectativa, no que diz respeito a uma mudança no direcionamento da política pública e na condição de desenvolvimento desses países.

Em especial no Brasil, o governo Lula, apesar de defender a necessidade de continuidade da política macroeconômica que já vinha sendo implementada pelo governo anterior (governo Fernando Henrique Cardoso), apresentou em seu programa de governo um projeto de desenvolvimento traduzido pelo Programa Fome Zero (PFZ). A proposta deste modelo de desenvolvimento econômico almeja privilegiar o crescimento com

distribuição de renda, de modo a ampliar o mercado interno com geração de empregos e recuperação do poder aquisitivo das famílias.

No entanto, importantes estudos que tratam das particularidades do governo de Lula identificaram que o projeto social, implementado nesses primeiros anos, não se aproximou das medidas estruturais, pregadas pelo projeto inicial do PFZ, apropriadas em promover a emancipação das famílias carentes. Esse quadro estabeleceu uma polêmica, com posições divergentes entre uma mudança de ênfase da política social, inicialmente apresentada pelo governo Lula, portanto orientada para a manutenção de um ideário neoliberal pró-mercado e uma dificuldade de implementação das políticas sociais estruturantes, dada a primazia da continuidade da política macroeconômica. No meio acadêmico, muitos afirmam que é inquestionável que a política social, apresentada no início do governo, teve uma mudança de ênfase em sua implementação.

Em nossa avaliação, este debate vem ocorrendo em um contexto ideológico muito limitado, no qual não há referências teóricas de balização dos argumentos centrais. Nossa interpretação é que isso se deve muito mais a precariedade dos argumentos de sustentação dos argumentos em favor da natureza distinta da política social do governo Lula e do entendimento das particularidades intrínsecas à condução da política pública dos países latino-americanos, portanto de seu desenvolvimento, do que da posição de que esta mesma tenha passado a ter uma ênfase compensatória, isto é, de que seja uma política própria do ideário neoliberal.

Observamos que, apesar do programa ainda manter seu desenho original, sua implementação foi dificultada pela existência de limites estruturais ao desenvolvimento nacional, postos aos países da periferia do capitalismo global. Esses limites apresentam-se em diferentes níveis ou escalas. Uma parte destes limites é comum aos países que estão fora do que Arrighi (1998) denomina núcleo orgânico do capitalismo e parte está limitada por questões específicas de cada Estado nacional, em razão das características particulares de cada um deles. Com isso, entendemos que existem determinações, intrínsecas ao Estado capitalista, configuradas pela imposição de hierarquias nas ações do Estado, que são próprias a sua natureza, condicionando e limitando, portanto, a direção das políticas de governo, influenciada pela nova fase do desenvolvimento do sistema global.

Destarte, esta dissertação objetiva tratar dos limites estruturais ao desenvolvimento brasileiro no contexto de uma ordem global capitalista. Como este é um trabalho de economia política, o método aqui utilizado é teórico-histórico, uma vez que, a partir da interpretação marxista do capitalismo, o desenvolvimento brasileiro é formulado da observação da realidade e de seu movimento histórico. Contudo, há um apoio decisivo de trabalhos de abordagem semelhantes, levantados por pesquisas bibliográficas, de autores que se aprofundaram nesta questão, trabalhos esses que nos embasam teoricamente. Do ponto de vista empírico, foram utilizados documentos oficiais e dados estatísticos oficiais de agências, órgãos públicos e do Banco Central do Brasil.

De tal modo, no Capítulo 1 destacaremos algumas dessas questões fundamentais inerentes à imposição das hierarquias intrínsecas à política pública e aos limites, em diferentes escalas, do desenvolvimento econômico do capitalismo global na perspectiva da América Latina. Buscaremos apontar as mudanças recentes dos países latino-americanos na divisão internacional do trabalho, para entender as conformações que a inserção subordinada trouxe ao desenvolvimento nacional, nas últimas décadas. Além disso, procuraremos indicar uma formulação das determinações estruturais do Estado capitalista, que se configura por uma nova fase do desenvolvimento do sistema. Apesar dessas configurações, indicaremos que existem graus de liberdade do exercício da política pública de governo que podem atuar de forma a filtrar e a amenizar essas determinações próprias do desenvolvimento capitalista dos países latino-americanos e manter uma condição de desenvolvimento mais incluyente e mais soberana. Almejamos, neste caso, traçar uma linha de raciocínio que nos possibilita entender, juntamente com os outros capítulos, a natureza do projeto de desenvolvimento nacional do Brasil.

O Capítulo 2 se subdivide em duas partes que guardam relações fundamentais com a identificação da submissão do Estado Nacional aos embates que ocorrem em nível das relações financeiras, comerciais e diplomáticas e a identificação da imposição das hierarquias das políticas de Estado. Para isso, apreenderemos a natureza e sentidos das propostas políticas dos últimos presidentes eleitos no Brasil, governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e governo Lula, questões próprias às escalas nacional e subnacional. Procuraremos expor quais as prioridades de cada governo, no que diz respeito à política de estabilização e políticas sociais, corroborando a estreita subordinação das elites nacionais

aos interesses centralizados do grande capital, por meio de seus planos de governo, bem como a evolução dos recursos gastos em política fiscal e social. Para o estudo da evolução destes recursos, temos como base dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BC) e estudos feitos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em anos selecionados. A partir dessas questões, será possível indicar os sentidos e orientação dos projetos de desenvolvimento dos dois governos e indicar, em especial, o que levou a não-implantação, em sua totalidade, da política de desenvolvimento defendida pelo governo Lula, desde sua campanha presidencial.

Já o Capítulo 3 dará continuidade à discussão levantada nos capítulos anteriores, a respeito das especificidades do desenvolvimento nacional do Brasil. Contudo, esta discussão buscará contribuir para a construção de elementos que indiquem a natureza do Projeto de Desenvolvimento Nacional (PDN) do capitalismo dependente. A partir disso, objetivaremos identificar as bases de um Projeto de Desenvolvimento Nacional como ordenador das hierarquias próprias ao desenvolvimento brasileiro. Para essa identificação, recorreremos aos estudos de autores como Cano (1993, 1995, 2000), Lessa (1998, 2003), Furtado (1979), Pacheco (1998), Bacelar (1999), Reis Velloso (1999) e Magalhães (2005).

Finalmente, nas considerações finais, buscaremos resgatar alguns pontos, a fim de apresentar elementos que nos ajudaram na compreensão dos limites e potencialidades da Política de Desenvolvimento no Brasil nos Anos 2000.

CAPÍTULO 1

ESCALAS E HIERARQUIAS DO CAPITALISMO GLOBAL NA PERSPECTIVA DA AMÉRICA LATINA

Este capítulo pretende discutir os limites ao desenvolvimento brasileiro, a partir dos limites que estão postos aos países da periferia do capitalismo global. Está claro que esses limites apresentam-se em diferentes níveis ou escalas, parte deles comuns aos países que estão fora daquilo que Arrighi (1998) chama de núcleo orgânico do capitalismo. Para além disto, a evolução do sistema capitalista global nos últimos quarenta anos, pelo menos, aponta para a exigência de levantamentos e apreensões das situações específicas de cada Estado nacional, em razão das características próprias de cada um deles. Por enquanto, a discussão que faremos a seguir circunscreve-se a aqueles aspectos que são de natureza estrutural. Nos capítulos seguintes procuraremos nos aprofundar, um pouco mais, nas especificidades históricas do desenvolvimento brasileiro recente.

Para tanto, discutiremos primeiramente as mudanças recentes dos países latino-americanos na divisão internacional do trabalho, mostrando as conformações que a inserção subordinada trouxe ao desenvolvimento nacional, em especial nas últimas décadas (1990/2000). Em seguida, avançaremos na formulação das determinações estruturais do Estado capitalista, configurada por uma nova fase do desenvolvimento do sistema global, para finalmente chegarmos aos graus de liberdade do exercício da política pública.

1.1 - A natureza da inserção subordinada das economias latino-americanas na escala do desenvolvimento capitalista global

O desenvolvimento da América Latina é marcado, sobretudo, pelas determinações estruturais de dependência comuns à periferia¹ do capitalismo, produto do processo histórico de sua inserção no capitalismo global. Essas determinações estão originalmente desenvolvidas em Dos Santos (1997, 2000) e Marini (2000), para os quais

¹ O conceito de periferia vem se tornando insuficiente para dar conta das diferenciações que vêm ocorrendo no conjunto de economias que estão fora do núcleo orgânico. Mesmo assim, este conceito será suficiente para apontar as limitações estruturais que nos interessam na perspectiva de apreender aspectos que são comuns a economias como a brasileira. Pesquisadores que trabalham com o tema numa perspectiva crítica vêm utilizando uma segmentação dos países fora do núcleo orgânico em periferia e semiperiferia (Wallerstein, 1998 e Arrighi, 1998).

fica evidente que o desenvolvimento capitalista não se dá por etapas, isto é, como um caminho que basta ser trilhado para que os resultados possam ser alcançados.

Segundo Marini (2000), a América Latina, a partir do período colonial, chamada a inserir-se no mercado internacional, tornou-se auxiliadora do processo de acumulação de capital nos países centrais, com base na sua capacidade produtiva do trabalho e mediante uma acumulação fundada na superexploração do trabalho. Esta característica passa a determinar e delimitar os laços que ligam as economias latino-americanas à economia capitalista mundial, sobretudo aqueles laços de interesses que unem as forças sociais dominantes entre os países latinos e os países avançados.

Por razões que não precisam ser discutidas nesta dissertação, tal perspectiva perdeu força explicativa e repercussão no período que se abre com a primeira crise do petróleo até o final dos anos 1980. No entanto, o desempenho medíocre das economias latino-americanas, já nos anos 1980 e, posteriormente, a frustração com as políticas neoliberais nos anos 1990, fez com que o debate em torno da dependência fosse recuperado. Porém, é preciso considerar que a condição concreta para a formulação das teorias que compõem o aporte da dependência eram ainda aquelas da “fase ouro” do capitalismo. Lá já estavam alcançados seus limites. Dessa forma é necessário reconhecer que, apesar do valor do uso do termo, ainda existem algumas debilidades nas suas determinações originárias.

Almeida Filho (2007), no ensaio – *“Roda Viva Brasileira: Dependência Estrutural e Servidão”* – apesar de algumas ressalvas, justifica a necessidade do termo “dependência”. O autor entende que ainda há validade na recuperação das determinações originárias do aporte da dependência, no seu sentido de especificar o alcance e as limitações do desenvolvimento latino-americano, já que a dependência expressa subordinação, a idéia de que o desenvolvimento desses países está submetido, ou limitado, pelo desenvolvimento dos países centrais².

² Nesses termos, a configuração de uma situação de periferia implica na ausência de graus de liberdade suficientes para uma gestão econômica minimamente independente das gestões econômicas dos demais países que compõem o sistema global (Almeida Filho, 2004).

Os dados empíricos de concentração da produção de riqueza global nos países que compõem o núcleo orgânico, desde os anos 1970, configuram uma situação que o aporte da dependência³ toma como base para sustentar a tese de que a divisão internacional do trabalho, que, uma vez estendida ao conjunto dos países capitalistas, reproduz-se estruturalmente de forma perversa, com flutuações anticíclicas nas participações das economias periféricas na produção da riqueza global (Almeida Filho, 2004).

Assim, passados mais de trinta anos da formulação original do aporte da dependência, ainda permanece a reprodução das condições de subordinação nos países periféricos. Portanto, mesmo que a divisão internacional do trabalho tenha sofrido mudanças com o desenvolvimento da economia global, há a permanência da característica de concentração de riqueza nos países centrais e superexploração nas economias periféricas, que permite denominar as condições da região como de capitalismo dependente.

Em “*A ilusão do desenvolvimento*”, Arrighi (1998), ao estudar as relações centro-periferia dá uma dimensão atualizada do aporte da dependência nos termos colocados por Dos Santos (1970, 2000) e Marini (2000), explora os efeitos da divisão social do trabalho do ponto de vista internacional, dividindo o mundo em duas jurisdições. A primeira é a jurisdição do “núcleo orgânico”, que tende a se tornar o lugar privilegiado onde se realizam atividades relacionadas a fluxos de inovação que a concorrência intercapitalista enseja e incluem a introdução de novos métodos de produção, novas fontes de suprimento, novas formas de organização, proporcionando ganhos extraordinários, muito acima do lucro médio proporcionado pelas atividades rotineiras. A segunda é a jurisdição periférica, que se subordina aos rumos determinados pela primeira jurisdição, dentro dos mesmos termos colocados pelos dependentistas. O autor, a partir do estudo da concentração de riqueza persistente na economia global dos anos 1990, mostra que existe um núcleo orgânico⁴ de países que nos últimos cinquenta anos ocuparam posições mais altas na

³ O uso da palavra “aporte” e não “escola” se justifica pela falta de concordância dos participantes dessa perspectiva em relação ao método e o objeto de investigação. Uma discussão a este respeito pode ser encontrada em Almeida Filho (2004).

⁴ No artigo de 1995 este núcleo é formado pelos seguintes países: Grã-Bretanha, os países da Escandinávia e do Benelux, a Alemanha, a Áustria, a Suíça e a França; América do Norte (EUA e Canadá); e Austrália e Nova Zelândia (países de três regiões geograficamente distintas).

hierarquia da riqueza global que, dado esse arranjo, estabeleceram - individual ou coletivamente - os padrões de riqueza a que todos os outros países devem almejar.

Arrighi (1988) esclarece que, quando um grupo de empresas de determinada localidade começa a inovar, elas acabam fornecendo indiretamente o poder político da jurisdição na qual operam, conferindo maior liberdade para criar um ambiente de infraestrutura econômica mais favorável, seja através da atividade inovadora, seja ocupando posições de riqueza superiores, estabelecendo, assim, os padrões de riqueza que todos os demais Estados ambicionam.⁵

Com isso, o referido autor procura mostrar que a característica intrínseca do sistema global é a concentração de riqueza, seja na dimensão das economias nacionais, seja na dimensão das unidades de capital ou, na dimensão interpessoal. Desse modo, mesmo que ocorra um aumento de participação da periferia em relação ao núcleo orgânico, mantém-se a idéia de concentração do comando. Por exemplo, em 2005 esta concentração da produção de riqueza do núcleo orgânico foi da ordem de 36% (Almeida Filho, 2007). Além disso, o crescimento do comércio internacional na fase atual do desenvolvimento capitalista e a contradição do crescimento relativo de alguns países da periferia do sistema⁶ ocorrem com base no aumento dos vínculos econômicos entre as economias que compõem o sistema capitalista global, no qual a periferia possui o papel de alavancagem.

O que se percebe é que quanto mais cresceu a economia dependente, mais ela aguçou as diferenças estruturais que a separam do capitalismo existente nos países avançados, tornando-se mais dependentes. Destarte, de alguma maneira, as recentes transformações do capitalismo deslocaram a formulação da dependência de seu objeto, já que não foram feitas pelos seus formuladores as requalificações necessárias para que a teoria mantivesse a sua capacidade explicativa na atual fase do capitalismo.

⁵ Isto ocorre de, pelo menos, duas formas. A primeira tem a ver com as receitas fiscais oriundas das atividades dessas capitais, ampliando as ações do Estado, sobretudo aquelas que configuram a infra-estrutura. A segunda forma tem a ver com a primeira, e diz respeito ao aumento potencial político de intervenção do Estado no âmbito do sistema inter-estatal, ou supranacional. Esses pontos serão tratados mais à frente.

⁶ Mesmo que alguns países periféricos consigam industrializar-se, essa industrialização é feita sem desenvolvimento, conseguem crescer, porém apenas para permanecer no mesmo lugar, relativamente aos países do núcleo orgânico (Arrighi, 1998).

Uma qualificação relevante ao conceito da dependência é desenvolvida pela formulação do “sistema mundo”⁷. De acordo com Dos Santos (2000, pp. 55-59), tal sistema busca considerar a formação e a evolução do modo capitalista de produção como um sistema de relações econômico-sociais, políticas e culturais que nasceu no fim da Idade Média européia e evoluiu para tornar-se um sistema planetário e confundir-se com a economia mundial. *“Esse enfoque, ainda em elaboração, destaca a existência de um centro, uma periferia e uma semiperiferia, além de distinguir, dentre as economias centrais, uma economia hegemônica que articula o conjunto do sistema”* (Almeida Filho, 2004, p. 07).

O sistema mundial é heterogêneo em termos políticos, econômicos e culturais, abarcando grandes diferenças de desenvolvimento, acumulação de capital e poder político, entretanto, essas diferenças não são atribuídas pelos teóricos do sistema mundo como o atraso de certas regiões em relação a outras, mas sim, a natureza do sistema mundial, onde é inerente uma divisão da periferia, semiperiferia e centro, em função da divisão social do trabalho entre as regiões.

Segundo Arrighi (1998) a legitimidade e estabilidade desse sistema altamente desigual e polarizador são reforçadas pela existência de países semiperiféricos, definidos como aqueles que incluem, dentro de suas fronteiras, uma combinação mais ou menos igual de atividades de núcleo orgânico e periféricas. É justamente por essa combinação desenvolvida dentro de suas fronteiras que o autor supõe que os Estados semiperiféricos possuem poder de resistir a periferização, embora não tenham poder suficiente para superá-lo e passar a fazer parte do núcleo orgânico⁸. Torna-se necessário considerar que no interior da economia capitalista mundial, por definição, os Estados não podem todos desenvolverem-se simultaneamente. O autor explica que o sistema funciona, justamente, graças à essa existência de regiões desiguais de núcleo orgânico e de periferia.

⁷ A este respeito veja Dos Santos (2001). Para uma leitura dos trabalhos seminais veja Wallerstein (1987, 1998, 2005).

⁸ Esses pressupostos são válidos para grupos de Estados do núcleo orgânico, semiperiféricos e periféricos, não são válidos para Estados individualmente. *“Ao longo do tempo, os locais das atividades econômicas vão mudando... Daí a razão por que algumas áreas ‘progridem’ e outras ‘regridem’. Mas o fato de Estados específicos mudarem sua posição na economia, ou vice-versa, não muda, em si mesmo, a natureza do sistema, essas mudanças serão registradas por Estados individualmente, como ‘desenvolvimento’ ou ‘regressão’”* (Wallerstein, 1979, p. 60-61, *apud* Arrighi, 1998, p. 141).

Além disso, conforme Arrighi (1998), a análise dos sistemas mundiais afirma que a hierarquia da riqueza dessas regiões consiste em três camadas de agrupamento distinto de acordo com a parcela de apropriação da divisão internacional do trabalho. Os que posicionam no agrupamento superior se apropriam de uma parcela extremamente superior dos benefícios da divisão internacional do trabalho, consistindo, portanto, no núcleo orgânico do capitalismo. Já os que estão posicionados no agrupamento inferior colhem os benefícios que, no máximo, cobrem seus custos a longo prazo da participação na divisão internacional do trabalho, constituem a periferia do sistema. Existe, ainda, aquele grupo que se apropria dos benefícios que excedem os custos a longo prazo da participação na divisão internacional do trabalho, no entanto, não é suficiente para que esses possam manter um padrão de riqueza estabelecido pelos Estados do núcleo orgânico.

Essas três posições são definidas não apenas em termos quantitativos de apropriação de riqueza, mas qualitativamente também, no sentido de capacidades relacionadas a se apropriarem dos benefícios da divisão internacional do trabalho. Os dois processos são complementares, mas são distintos. Os processos de exploração fornecem aos Estados do núcleo orgânico e a seus agentes os meios para iniciar processos de exclusão, que geram a pobreza⁹ necessária para induzir os dirigentes e cidadãos dos Estados periféricos e semiperiféricos a buscar, continuamente, a re-entrada na divisão mundial do trabalho em condições favoráveis aos Estados do núcleo orgânico.

Contudo, como indicado anteriormente, os Estados podem, sozinhos, conseguir cruzar o golfo que separa a riqueza modesta da semiperiferia da riqueza do núcleo orgânico, como ocorreu com o Japão e com outros países, nos últimos anos. Todavia, esses êxitos individuais ampliam o golfo para aqueles que ficam para trás, ficando inerentemente mais difícil subir de *status*, já que as tendências excludoras ficam ainda mais concentradas.

Logo, nos marcos do sistema mundo, a dependência é intrínseca, embora a idéia seja explicitamente de subordinação, isto é, muito mais uma incapacidade de interferir, política e economicamente, nos rumos da acumulação global do que na apropriação

⁹ A riqueza dos Estados do núcleo orgânico não pode ser generalizada, já que se baseia em processos relacionados de exploração e processos relacionais de exclusão que pressupõem a reprodução contínua da pobreza da maioria da população mundial (Arrighi, 1998).

imediate dos seus resultados, ou na definição de rumos próprios que respeitem a determinação dos países dominantes e da nação hegemônica (Almeida Filho, 2004).

Ainda para o autor, a configuração de uma situação de periferia implica na ausência de graus de liberdade suficientes para uma gestão econômica minimamente independente, mais precisamente do que uma condição de dependência, que denota ausência de autonomia (autodeterminação) e pode ser estendida ao conjunto dos países do sistema mundo em diferentes graus, significando que existe, de fato, subordinação.

A subordinação significa que as economias podem apresentar momentos de melhoras nos indicadores econômicos, sociais, mas, em momentos de instabilidade, a experiência histórica mostra que prevalecem os interesses centralizados do grande capital, mediados pela interferência dos Estados Nacionais¹⁰, identificados com o núcleo orgânico (Almeida Filho, 2004, p. 10).

Portanto, é no processo de superação de suas contradições que as economias dependentes foram se transformando, de modo a configurar essa nova etapa de seu desenvolvimento dependente.

Assim, enquanto o período do pós-guerra foi marcado pela consolidação de uma espécie de dependência tecnológico-industrial¹¹, baseada nas corporações multinacionais que começaram a investir nas indústrias vinculadas ao mercado interno dos países subdesenvolvidos¹², em um período mais recente estaria se conformando um processo de reestruturação produtiva, com incorporação de tecnologias flexíveis, somado ao intenso movimento financeiro agora integrado, permitindo que as unidades de capital comandem diretamente, em nível muito elevado, os fluxos reais e financeiros.

Segundo Carcanholo & Nakatani (1999), em virtude do crescente processo de mundialização do capital, existe uma forte generalização do movimento especulativo do

¹⁰ Essa interferência dos Estados nacionais será vista na próxima seção.

¹¹ Condicionada pelas exigências do mercado internacional e dos mercados de capital. Assim, a possibilidade de gerar novos investimentos dependia da existência de recursos financeiros em moeda estrangeira para a compra de maquinaria não produzida domesticamente, sendo que tais compras estavam sujeitas a limites de recursos gerados pelo setor exportador e as limitações de monopólios e patentes.

¹² Cada uma destas formas de dependência condiciona não só as relações internacionais destes países, mas em especial suas estruturas internas (a orientação da produção, as formas de acumulação de capital, a reprodução da economia e sua estrutura política e social).

capital, constituindo uma nova forma histórica da dependência caracterizada, principalmente, pela vulnerabilidade externa.¹³

1.1.1 - O processo de financeirização da riqueza capitalista

Essa nova configuração do capitalismo já foi amplamente estudada e, para referências relacionadas aos propósitos desta dissertação, seus contornos aparecem nos ensaios de Chesnais (1996, 1998), Belluzzo (2000), Coutinho (1995), Braga (1993, 1997, 2000), Bauman (2000) e Garlipp (2001).

Pode-se, desta maneira, apontar para o fato de que, estão no centro das recentes transformações no desenvolvimento capitalista, a autonomização do capital dinheiro sob a forma de capital a juros e a correspondente expansão do sistema de crédito. Esses são elementos que permitem entender a centralização do capital e a fusão de interesses entre os bancos e a indústria (Almeida Filho, 2007, p. 12). Já para Belluzzo (2000),

O que distingue essa forma de capital financeiro das que a precederam historicamente é o caráter universal e permanente dos processos especulativos e de criação contábil de capital fictício, práticas ocasionais e “anormais” na etapa anterior do “capitalismo disperso”. A natureza intrinsecamente especulativa da gestão empresarial, nessa modalidade de “capitalismo moderno”, traduz-se na importância crescente das práticas destinadas a ampliar “ficticiamente” o valor do capital existente, tornando necessária a constituição de um enorme e complexo aparato financeiro. (Belluzzo, 1999, p. 90).

No entanto, de acordo com Braga (1993) o fenômeno da valorização fictícia é analisado muito claramente, uma vez que, em seu artigo “*A Financeirização da Riqueza*”(1993), o autor apreende a natureza nova da dinâmica capitalista, na qual a dominância financeira é a expressão geral das formas contemporâneas de *definir, gerir e realizar* riqueza no capitalismo, correspondendo em uma das grandes mudanças nas formas

¹³ A vulnerabilidade caracteriza-se pela necessidade de gerar permanentemente fluxos de entrada de recursos financeiros e produtivos (ingresso de divisas), para fazer frente às necessidades estruturais das economias, dentro do formato atual da divisão internacional do trabalho. Neste sentido, mantém-se a condição de vulnerabilidade, não obstante a geração regular de superávits no balanço de pagamentos, pois esta é uma situação conjuntural. Sustenta-se que uma mudança de rumos no capitalismo global será suficiente para reverter rapidamente esta situação.

de movimento do sistema¹⁴, de forma que as economias nacionais, em especial as subdesenvolvidas, passassem a ser marcadas por duas características importantes que se configuram dessa nova fase do capitalismo: (i) a ampliação da natureza financeira e fictícia da riqueza, porém, sem significar desarticulação com o produtivo e, (ii) o ritmo da economia capitalista ditada pelas finanças.

Ocorre que várias instituições, bancos comerciais e demais corporações, financeiras e não financeiras, ocupam-se ao mesmo tempo de funções produtivas, comerciais e financeiras, alocando seus investimentos em diferentes produtos, confeccionando desde o bem de consumo descartável até o bem de capital mais sofisticado, atuando em diferentes mercados nacionais utilizando-os, entretanto, segundo suas estratégias para o mercado global. Assim, generalizam e homogeneizam suas formas de operações, tendo em vista a concorrência financeira, sem que isso possa significar desarticulação com o produtivo, ocorrendo uma autonomização financeira relativa a maior velocidade de crescimento das operações financeiras *vis-à-vis* às transações internacionais em bens e serviços. Especificamente, ocorre um crescimento brutal da esfera financeira, multiplicando-se várias vezes os limites dados pela acumulação material de riqueza.

Isso fornece à nova etapa de desenvolvimento do capitalismo uma característica distintiva das anteriores, uma vez que está ligada a uma articulação de um processo de reestruturação industrial (transição de padrão tecnológico), com um movimento de inovações financeiras que favorecem a potencialização dos instrumentos de valorização fictícia. Cria-se, desse modo, a ilusão de que o capital se amplia por si só em um processo contínuo, por meio do qual se percebe que somente uma pequena parte de todo o montante de capital negociado representa, de fato, capital real, sendo todo o restante, puramente fictício (Amaral, 2006).

A implicação dessa relação escamoteia os mecanismos pelos quais a esfera financeira alimenta-se de transferências de riqueza totalmente concretas. De tal modo,

¹⁴ O resultado desse movimento geral é a formação de novas estruturas de valorização, nos variados capitalismos, com algumas diferenciações, dado as particularidades dos quadros políticos-institucionais, configurando o que pode ser chamado de financeirização, revelada pela existência de um processo “autonomizado” do dinheiro e das finanças, que ocorre em paralelo ao processo de geração de renda pela produção, contudo, processando-se sob uma dominância financeira que constitui uma verdadeira financeirização da riqueza (Braga, 1993).

como ressalta Chesnais (1996), o milagre da multiplicação dos pães é apenas uma miragem, ou seja, o que é ganho por um é perdido por outro. Para o autor, a promoção do capital-dinheiro a um *status* em que parece desligar-se da produção e da troca “pode ser interpretada como o último grau na fetichização das relações de propriedade capitalista” (1996, p. 21).

No entanto, segundo Almeida Filho (2007), o capital financeiro, ao atuar em escala global, exige uma dimensão relativamente maior do que a fase anterior de desenvolvimento capitalista, tendo em vista a sua natureza de estreitamento do horizonte de cálculo do investimento.

Para o autor, especialmente sobre os fluxos financeiros, somam-se novos atores formados por investidores institucionais, como fundos de pensão e fundos de investimento que, livres das imposições das legislações nacionais, dominam grandes fluxos de capital dinheiro, vale dizer que esses novos atores, somados aos organismos multilaterais e agências de cálculo de risco de empréstimos, estabelecem condicionantes explícitos e tácitos para as políticas econômicas nacionais.

Com isso, os poderes das grandes corporações mundializadas estão redefinindo a territorialidade econômica a partir dos interesses dos grandes detentores de capital. As grandes empresas industriais e financeiras, componentes da tríade dominante, estão implementando a rede do mercado mundial em produtos, tecnologia, dinheiro e finanças. Desse modo, existe, de fato, uma Globalização dos Negócios que é inexorável e da qual são compelidas a participarem todas as empresas, até mesmo empresas do capitalismo periférico, sob pena de eliminação, e esta é uma determinação que implica redefinição da territorialidade econômica a partir dos interesses do mundo dos negócios (Braga, 2000).

Acrescenta-se a isso o que Almeida Filho (2007) aponta:

“Os processos de abertura e desregulamentação, especialmente das economias periféricas, têm-se organizado na forma de uma reação defensiva, no intuito de responder às condições exigidas por esses capitais. Esses processos facilitam o movimento e o domínio dos capitais, na medida em que destroem barreiras institucionais e limitam a possibilidade de adoção de políticas econômicas nacionais. Nesta configuração, aumenta-se o grau de interdependência entre as economias, sem que isto indique convergência ou solidariedade das políticas nacionais. Aliás, o grau de interdependência tem diferenciações, sendo que para os países que não têm moeda forte a possibilidade de adoção de políticas nacionais

fica extremamente limitada. A interdependência é instabilizadora porque estabelece um vínculo em cadeia dos resultados e percalços das economias, fragilizando os Estados Nacionais” (Almeida Filho, 2007, p. 17-18).

Essa nova configuração transforma as finanças públicas em reféns deste processo que vai ao ponto de retirar-lhes a capacidade de promover o gasto autônomo, dinamizador do investimento, da renda e do emprego, de tornar financeirizada a dívida pública, que, como tal, sanciona os ganhos financeiros privados, ampliando a financeirização geral dos mercados, acarretando vulnerabilidade dos Bancos Centrais frente à especulação.

De acordo com Braga (1993, p.36), “(...) *A oferta de crédito e o sistema de pagamentos não estão mais controlados pelos bancos centrais e comerciais nacionais (...)*”, ocorrendo uma forte tendência à financeirização com as moedas privadas, dada a capacidade da macroestrutura financeira em criar crédito e operar mecanismos de pagamentos à margem, ainda que parcialmente, do controle das autoridades monetárias, o que significa, na prática, o poder de gerar moeda privada¹⁵. Essa financeirização da riqueza é constituída numa crescente discrepância entre os valores dos papéis representativos da riqueza (dinheiros conversíveis e ativos financeiros em geral) e os valores dos bens e serviços, assim como das bases técnico-materiais, em que se funda a reprodução da vida e da sociedade, isto é, os fundamentos econômicos.

O movimento financeiro, como está posto, conduz a um processo de dificuldade de controle, por parte dos Bancos Centrais, de cada país que se insere nesse processo, bem como da política monetária e financeira. A política monetária se torna cada vez mais complexa e difícil, conduzindo para uma crescente instabilidade. E, como o Banco Central entra substancialmente como prestamista em última instância, frente à possibilidade de risco iminente, estabelece-se uma conexão entre o mercado e o Estado, partes constitutivas da macroestrutura financeira, o que acaba por produzir riscos crescentes. Trata-se de uma situação perversa e sem fim, já que o Banco Central sanciona e banca as inovações financeiras, caracterizadas pela busca da liquidez imediata e, ao entrar nesse ciclo vicioso, abortam-se as possíveis crises, mas apresenta-se à frente um aumento do endividamento e/ou da especulação, ficando a economia numa dinâmica extremamente problemática entre

¹⁵ Os títulos financeiros, sob permanente inovação, são reconhecidos como quase moeda, dada a sua liquidez, e são, pragmaticamente, nas operações cotidianas do mercado, moeda privada (Braga, 1993, p. 37).

o mercado e o Estado, sem que se tenha um grande colapso geral (Braga, 2000). Assim, as prioridades da política econômica de muitos governos¹⁶ tornam-se o pagamento de juros e do principal das dívidas públicas sob a égide do controle à inflação¹⁷.

A partir disso, Chesnais (1995) afirma que,

“A dimensão das operações financeiras, assim como a natureza dos ativos envolvidos na maior parte das transações, ou seja, na compra e venda de divisas nacionais, enquanto um entre outros ativos financeiros quaisquer (mercado cambial) e os títulos de dívida do Estado (mercado de títulos de dívida), contribuíram para alcançar extraordinariamente a esfera financeira ao nível de ‘força autônoma’. Num nível epifenomenal, ressalta-se a personificação (do bem ou do mal) da qual ‘os mercados’ financeiros foram objeto” (Chesnais, 1995, p. 20-21).

A implicação das particularidades da ascensão do setor financeiro é que as finanças mundializadas são excludentes em níveis superiores às formas de internacionalização anteriores. De acordo com o autor, são extremamente severas e penalizam os países em vias de desenvolvimento, uma vez que estes países não possuem um mercado financeiro emergente que possa ser integrado, nem empresas capazes de atuar nos mercados de títulos e ações dos grandes países industrializados. Os países periféricos aparecem, em princípio, apenas como receptores de capitais especulativos. Dependendo de condições macroeconômicas conjunturais, esses países podem servir ainda como amplas

¹⁶ Não apenas da periferia como também do coração do sistema.

¹⁷ Por outro lado, como desenvolve Amaral (2006), a formação de um círculo vicioso pautado numa dinâmica de atração de capitais externos de curto prazo para fazer face aos desequilíbrios no balanço de pagamentos, resulta em um aumento ainda maior da dívida externa - sendo que isto é feito por meio da elevação dos juros domésticos - o que faz aumentar a dívida interna e, para além disto, desestimula investimentos produtivos e o próprio consumo, travando o crescimento e a produção de valor. Estas novas práticas redundam na manutenção de superávits primários, tendo em vista a “confiabilidade” promovida por estas práticas, que fazem diminuir os gastos públicos e reduzir a intervenção do Estado inclusive nas áreas que são de sua responsabilidade por definição, de tal forma que toda a dinâmica da economia nacional fica subordinada aos interesses e humores do capital financeiro globalizado. Tudo isto acompanhado de mais endividamento e de uma conseqüente e intensa transferência de recursos para o exterior - seja nesta forma de juros e amortizações, seja na forma de dividendos por parte das grandes empresas transnacionais que se instalam na periferia, seja na forma de *royalties* por conta da dependência tecnológica -, numa dinâmica incessante e extremamente nociva.

plataformas de valorização patrimonial e financeira, sobretudo via privatizações e aplicações em *portfólio*¹⁸.

1.1.2 - Escala do espaço supranacional

Com conseqüências mais sérias, constata-se a promoção dos mercados a instâncias controladora das políticas econômicas nacionais. Esta promoção do capital dinheiro a um *status* em que parece se desligar da produção e da troca e, a partir do qual teria que dominar a vida econômica e social mundial, pode ser interpretada como o último grau da fetichização das relações de propriedade capitalista. Tem-se como conseqüência ocultar o papel desempenhado pelos próprios Estados na gênese da ‘tirania dos mercados’ e, principalmente, escamotear, como vimos anteriormente, os mecanismos pelos quais a esfera financeira alimenta-se de transferência de riqueza totalmente concreta.

Dentro de uma escala supranacional, é como se fosse criado um novo âmbito de regulação correspondente, no entanto, é preciso ressaltar que, em última instância, as unidades de capital não prescindem das ações do Estado, uma vez que, somente nessas ações, as funções de regulamentação e legitimação (necessárias ao processo de acumulação) podem ser exercitadas. Esse processo implica no encobrimento da representatividade dos Estados nacionais e na formulação de políticas econômicas desenvolvidas sob a “primazia dos mercados”.¹⁹

1.1.3 - A escala nacional

Além disto, em virtude das condições particulares de dimensão espacial, econômica e geopolítica de cada país, as condições do desenvolvimento capitalista dependente nesses países podem repercutir de maneira diferenciada em cada nação. As

¹⁸ Segundo Tavares e Melin (1998), quase todos os mercados emergentes dos últimos anos foram vítimas de ataques especulativos seguidas de crises bancárias que interromperam dramaticamente os seus processos de crescimento.

¹⁹ Nas circunstâncias da atual configuração do processo de internacionalização (mundialização do capital), deriva uma nova forma histórica da dependência, que nos referimos anteriormente, caracterizada pelo intenso aprofundamento da vulnerabilidade externa dos países periféricos frente aos centrais. Com isso, queremos mostrar que a nova configuração do capitalismo proporciona novos termos nas relações econômicas e políticas internacionais o que mantém e aprofunda as relações entre o Centro e a Periferia, porém com algumas características peculiares conformadas por essa nova etapa.

correlações de forças sociais e políticas de desenvolvimento, a depender de sua configuração cultural e política, possuem a capacidade intervir para modificar ou intensificar essas determinações da dependência (Almeida Filho, 2007).

Ainda para o autor, os Estados da periferia, embora não tenham potencial para superar sua condição estrutural, podem alcançar a condição de resistência à “periferização”. O aporte da dependência a que nos referimos é apreendido como a manifestação de uma subordinação cuja existência e forma se dá de maneira diferenciada em cada país, nos quais a divisão internacional do trabalho é expressão das diferenças de capacidade de intervenção de cada uma das economias na sua própria dinâmica.

De acordo com Marini (2000),

“A incompetência que estão demonstrando as classes dominantes latino-americanas e seus Estados para promover a **defesa** de nossas economias transfere para os trabalhadores a exigência de tomar a iniciativa. A ameaça de desindustrialização que se abate sobre a região, os atrasos que apresenta o sistema educacional e a insuficiência das políticas científicas e tecnológicas, somados à falta de políticas centradas no desenvolvimento econômico –, colocam a América Latina na ante-sala de uma situação caracterizada pela exclusão de amplos contingentes populacionais em relação às atividades produtivas, pela degradação do trabalho e pela deterioração dos padrões salariais e de consumo.

Os trabalhadores não poderão reverter essa situação se, depois de assegurarem sua unidade de classe, não se colocam firmemente no terreno da luta pela democratização do Estado, a fim de retirar das classes dominantes o controle da economia e, sobre a base de uma mobilização lúcida e perseverante, estabelecer um projeto de desenvolvimento econômico compatível com a nova configuração do mercado mundial. Só sua intervenção ativa na formulação e implementação das políticas públicas e a ampla utilização dos instrumentos da democracia direta, da participação popular e da vigilância cidadã podem proporcionar aos povos latino-americanos condições adequadas para ganhar um lugar ao sol no mundo do século XXI. É neste sentido que a questão econômica se tornou hoje, mais do que nunca, uma questão política ou, o que dá no mesmo, que a luta contra a dependência não pode se divorciar da luta pela democracia. (...) A constituição progressiva de um verdadeiro proletariado internacional, que é a contrapartida necessária da globalização capitalista, permitirá recolocar em novas bases a luta dos povos por formas de organização superiores”. (Marini, 2000, p. 293-295).

O autor critica impetuosamente a idéia de alguns teóricos²⁰, que defendem que uma tentativa de superação da condição dependente dos países periféricos deve ser feita por

²⁰ Cardoso & Faletto (1969) defendem que existe a possibilidade de um desenvolvimento capitalista associado, já que defendem a interdependência da economia periférica com a economia mundial. Isso significa que seria possível um desenvolvimento capitalista periférico, associado a regimes políticos liberais, possibilitando mecanismos de aproveitamento das oportunidades e de associação com o ciclo econômico do

meio de vínculos orgânicos com direção centralizada nos países mais desenvolvidos²¹, ainda que certamente submetidos aos limites dos interesses do capitalismo monopolista. Ressalta a situação dos países asiáticos, particularmente a Coreia do Sul, onde se preservou o controle pelo Estado do sistema financeiro e das políticas ativas de desenvolvimento. *“Assim, uma estratégia natural de desenvolvimento é de luta política de oposição à razão da acumulação, ou, se quisermos, uma luta política de oposição aos desígnios do mercado, ampliando o escopo da intervenção do Estado”* (Almeida Filho, 2004, p. 15).

Vemos que aspectos institucionais e políticos específicos de cada país possuem impacto sobre diferentes etapas do processo de desenvolvimento, isso inclui a estruturação da política pública e a definição do gasto público, mesmo que possuam limitações intrínsecas ao desenvolvimento capitalista periférico. Para que isso ocorra é fundamental estabelecer poder de comando, com maior grau de autodeterminação e endogenia.

No entanto, a perspectiva da política nacional é contrária a concepção neoliberal, que prega que o Estado deve evitar intervir na economia para possibilitar que as livres forças no mercado sobressaiam. O Estado deve, portanto, atuar apenas para manter as condições favoráveis para a atuação livre do mercado, desse modo, não cabe a ele ordenar as políticas públicas e a política de desenvolvimento, que atuem como uma espécie de filtragem das determinações estruturais do capitalismo.

A perspectiva neoliberal, traduzida pelas agendas do Consenso de Washington²², apresenta uma proposta de política padronizada que se traduz na idéia de que a estabilização deve vir, necessariamente, acompanhada da implementação de reformas com o objetivo de uma drástica redução do âmbito de atuação do Estado e a abertura total e

centro sistêmico, que resultaria em elevação do emprego nas fases de crescimento do ciclo mundial (Carcanholo, 2004b:13).

²¹ Que acabaram por conceder apoio aos programas de ajuste da agenda do Consenso de Washington, que visam a garantia de fundamentos econômicos sólidos para a garantia de que os “interesses internacionais”, ligados organicamente ao grande capital e a investidores institucionais.

²² O uso do plural “agendas” justifica-se pelas diferentes versões de agenda, que vão impondo novas ações ao longo do processo de implementação das primeiras reformas neoliberais, e diante da impossibilidade de alcançar os resultados “esperados”.

irrestrita dos mercados, o que permite que o mercado atue livremente em todas as economias, embora o grau de intervenção do Estado, eventualmente, seja até maior²³.

Este é o sentido da dependência que é configurada nessa nova fase do capitalismo. A condição de país dependente vinculada a adesão sem medida das diretrizes do Consenso - sem nenhuma ação que selecione políticas que sejam contrárias ao desenvolvimento ou que impossibilite sua soberania. Na ausência de fundamentação para as políticas públicas, que direcionem metas e prioridades da ação pública é acionado um mecanismo de operação sustentado pela correlação das forças sociais, pelos laços de interesses entre as forças sociais dominantes dos países periféricos e dos países avançados.

Portanto, a grande questão a se perguntar perante esse quadro é:

– Quais as implicações para a implementação de políticas que possuem um conteúdo estruturante, que tenham como objetivo a universalização da cidadania, para que seja possível configurar o verdadeiro progresso econômico e político à construção social, como é o caso do projeto inicial do projeto Fome Zero, dada a submissão do Estado Nacional aos embates que ocorrem em nível das relações financeiras, comerciais e diplomáticas, explicitado pelo objetivo da estabilização?

1.2 - Graus de liberdade do exercício da política pública: as hierarquias presentes na política pública brasileira

Como indicado no início do capítulo, existem limites intrínsecos comuns ao desenvolvimento capitalista dos países considerados fora do núcleo orgânico do capitalismo e existem limites específicos de cada Estado nacional, em razão das características próprias de cada um deles. Essas determinações estruturais do Estado capitalista se traduzem pela existência de hierarquias nas ações do Estado, próprias a sua natureza, condicionando a construção dos países latinos e a direção das políticas de governo, dada a nova fase do desenvolvimento do sistema global.

No entanto, nossa hipótese é que existem graus de liberdade ao exercício da política pública de governo, que podem atuar de forma a filtrar e amenizar essas

²³ Esta contradição foi antecipada por Karl Polanyi (1980), em “A Grande Transformação”, ao descrever a impossibilidade da existência de mercados auto-regulados.

determinações próprias do desenvolvimento capitalista dos países latino americanos e manter uma condição de desenvolvimento mais incluyente e mais soberana.

1.2.1 - Escala Subnacional

A atuação de forças sociais, conformando o que comumente se entende por correlação de forças sociais, ou seja, grupos sociais organizados em defesa do interesse comum, podendo ser partidos ou não, é construída historicamente e depende de condições específicas de cada formação social. Traz consigo condições de organização, própria à ordem social, de acordo com a correlação de força social que é criado e configura-se num mecanismo institucional de operação das funções estruturais do Estado através da intervenção política, pautada pela natureza das instituições políticas.

A inclinação ideológica dos governos e o apoio legislativo têm impacto nos resultados de políticas públicas. Para a implementação de uma política nacional é de fundamental importância o apoio do legislativo. Nesse sentido, quanto maior a correlação de forças do governo no Legislativo, maiores serão as facilidades para a formação de maiorias legislativas que apoiem as propostas do Executivo, facilitando, assim, a implementação de políticas públicas.

Em seu estudo sobre o grau de autonomia dos governos nacionais para a implementação de políticas sociais na nova conjuntura de políticas neoliberais *“Ideologia, Partidos Políticos e Gestão Social na América Latina”*, Santos (2006), afirma que quando Executivo e Legislativo são dominados por tendências ideológicas conflitantes, a variação nas políticas públicas é menor, existe certa dificuldade de implementação de novos projetos e novas diretrizes de políticas do que quando os partidos que apoiam o governo e dominam o Legislativo convergem quanto a sua tendência programática. Portanto, *“(...) a eficiência nos governos presidencialistas latino-americanos seria prejudicada pela maior dificuldade em obtenção de apoio dos partidos da oposição na aprovação de políticas públicas, preservando, no limite, o status quo”* (Santos, 2006, p. 43).

Ainda para a autora,

“(...)‘a possibilidade dos partidos no governo levarem adiante suas políticas depende de fatores políticos e institucionais distintos que incidem sobre a fragmentação do poder decisório (o poder de agenda), vários dos quais se relacionam a características do sistema político: os acordos partidários, o controle ou não da maioria parlamentar, o grau de disciplina partidária, a relação de forças entre o Executivo e o Legislativo, entre outros.’ (...) (Borsani, 2003). (...) Em suma, é possível supor que, em alguns países latino-americanos, a variação nas políticas públicas é menor não porque os partidos são ideologicamente iguais ou pouco institucionalizados, mas porque a multiplicação dos pontos de veto prejudica o processo de formulação e aprovação de políticas públicas.” (Santos, 2006, pp. 44-45)

Em outras palavras, entende-se que, quando o Executivo e o Legislativo são dominados por tendências ideológicas divergentes, a variação nas políticas públicas é menor do que quando os partidos que apóiam o governo e dominam o Legislativo convergem na tendência programática. De tal modo, a multiplicidade de partidos em sistemas presidencialistas, característica do sistema partidário latino-americano, aumenta a necessidade de apoio legislativo e, conseqüentemente, dificulta o consenso entre o Congresso Nacional e o Executivo na definição de prioridades de políticas públicas (Santos, 2006). Por outro lado, para a implementação de políticas que não dependem de negociação com a oposição, a probabilidade de o Governo obter o apoio necessário para atingir seus objetivos é maior, como é o caso das políticas macroeconômicas.

Desse modo pressupõe-se que a política pública em geral, econômica e social, possui um conteúdo eminentemente político e está suscetível a intervenções/influências das correlações de forças que são criadas em cada país. Segundo Almeida Filho (2007), as políticas públicas, cada uma delas, têm importâncias distintas, ordenadas, sobretudo, pelos interesses vinculados às forças sociais, mas também pelo enraizamento que vai sendo criado no “tecido social”.

Assim, o direcionamento da política pública fica submetido, do mesmo modo, pelas condições de organização de cada sociedade e dos vínculos e interesses das forças sociais. Ficam subordinados às concepções construídas pela correlação de forças sociais, configuradas em cada período histórico, podendo até mesmo ser enraizadas²⁴. Nos países

²⁴ Neste caso, podemos dar como exemplo a concepção Keynesiana, construída no período da fase ouro do capitalismo de que o Estado deve intervir na economia de modo constante. Essa concepção de Estado foi modificada. No caso do Brasil, a partir dos anos 1990, passou a predominar o entendimento de que a ação do Estado, de modo geral, deva ser restrita à regulação. O que queremos mostrar é que são concepções

latino-americanos, em particular, os laços de interesses entre as forças sociais dominantes desses países e as dos países avançados²⁵ afetam o direcionamento da política pública. É o que se vê em relação à política macroeconômica da atualidade, que está vinculada à adesão sem medida das diretrizes do Consenso, dando um sentido novo ao desenvolvimento dependente.

Contudo, as forças sociais podem se organizar para reformular essas concepções construídas. Isso dá à intervenção pública, vinculada às forças sociais, uma condição de organização, abrangência e representação social.

Nas recentes rodadas de eleições nos principais países da América Latina, com a vitória de candidatos a presidência, tais como, Nestor Kirchner, na Argentina; Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil; Hugo Chávez, na Venezuela; Tabaré Vazquez, no Uruguai; Evo Morales na Bolívia e Michelle Bachelet, no Chile, vale apontar que estes apareceram como alternativa à política até então predominante, com propostas de maior atenção aos temas do crescimento econômico e da diminuição da pobreza e desigualdade social, criando uma grande expectativa no que diz respeito a uma mudança no direcionamento da condição do desenvolvimento desses países.

No entanto, o desafio é grande e realista. O sociólogo Atilio Borón, secretário-executivo do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais, supõe uma mudança no modelo de política econômica que até agora os países não estão realizando. Segundo Borón (2004), na Argentina, onde Nestor Kirchner governa desde maio de 2003, se observa certa vontade de mudar os acontecimentos, pelo menos em algumas áreas, entretanto, no essencial o governo se mantém dentro dos cânones rígidos do Consenso de Washington, sem mudanças na orientação da política econômica.

No Uruguai, em março de 2004, assumiu o primeiro governo de esquerda de sua história. Seu presidente, Tabaré Vázquez, iniciou um amplo programa social para combater a pobreza e a indigência, a cargo do Ministério de Desenvolvimento Social. Na Bolívia, o

constantemente construídas, influenciadas pelas correlações de forças sociais de cada país, apesar dessas serem influenciadas pelo período histórico e pelos laços de interesses entre as forças sociais dominantes desses países e as dos países avançados.

²⁵ Constituídos historicamente.

camponês Morales obteve apoio popular nas eleições gerais, em um triunfo sem antecedentes para um dirigente indígena. Conforme Bóron (2004), "*Provavelmente, Morales seja uma pessoa mais coerente e consiga avançar no terreno social, apoiado em um forte movimento popular*". Já o governo de Hugo Chávez, na Venezuela, está ensaiando algumas mudanças no esquema econômico, social e político que supõe sair do consenso de Washington.

No caso do Brasil, pelo menos no que diz respeito ao direcionamento da política macroeconômica brasileira, as mudanças não foram de acordo com o que o país esperava. Por outro lado, no que diz respeito à política social, alguns estudos confirmam a tentativa, da parte do governo, por meio de programas sociais como o Programa Fome Zero – PFZ – (Almeida Filho & Souza, 2005) e programas com perspectiva de Desenvolvimento Territorial (Jesus, 2006), de implementar uma concepção de política social transformadora da realidade social. Todavia, a primazia da política macroeconômica e a falta de um projeto amplo de direcionamento da política nacional parecem impedir que essas políticas estruturantes sejam implementadas. A idéia inicial do PFZ não foi implementada por inteira, pois a sua implementação foi concentrada no programa social de caráter emergencial, direcionado, sendo caracterizado como uma política assistencialista.

Nossa hipótese é a de que existem limites ao desenvolvimento nacional dos países latino americanos, que configuram-se pela existência de hierarquias próprias a natureza do Estado capitalista, mas específicos de cada Estado nacional, influenciadas pela fase nova fase do desenvolvimento do sistema global, condicionando a direção das políticas de cada governo.

1.2.2 - A precedência das funções do Estado: a política de Estado e a política de Governo

O desenvolvimento histórico do capitalismo, em sua fase áurea, engendrou uma condição histórica, no que diz respeito às funções básicas do Estado²⁶. As críticas ao

²⁶ Esse período é marcado pelo grande empenho dos países centrais do capitalismo mundial, em promover o crescimento/desenvolvimento econômico com o intuito de evitar a repetição da grande depressão mundial ocorrida na década de 1930. A grande busca era conciliar os interesses capitalistas com os da classe trabalhadora, por meio da regulação da atividade econômica, com o propósito de manter elevados os níveis de crescimento/desenvolvimento econômico (Garlipp & Baruco, 2006).

liberalismo clássico deram vazão ao processo de desmercantilização da sociedade, restringindo o papel das forças do mercado, conduzindo a difusão das novas ações de natureza pública executadas pelo Estado, como a promoção de proteção social a todos os cidadãos e garantia de uma sociedade menos desigual, enfrentando a estratificação imposta pelo mercado.

A influência da teoria keynesiana na construção dos fundamentos da intervenção do Estado na economia é quase consensual entre os intérpretes desse período²⁷, uma vez que o Keynesianismo foi a pedra angular para uma gestão macroeconômica mais compatível com os objetivos almejados pelos Estados Nacionais e para a constituição do chamado Estado de Bem-Estar Social, implementadas em diversos países (Garlipp & Baruco, 2006). Assim, com o Consenso Keynesiano, as políticas keynesianas tais como, direito a saúde, educação e previdência social, passaram a ser entendidas como funções elementares de Estado, alcançando o *status* de direitos sociais básicos ligados a questão de cidadania. Ou seja, a manutenção e a implementação de condições mínimas de funcionamento da sociedade, passaram a ser constituídas como funções elementares do Estado²⁸.

Contudo, o novo padrão de acumulação, pautado pela ascensão das políticas neoliberais, fragilizou a aspiração das políticas de Estado que objetivavam a inclusão social e a promoção dos direitos de cidadania. Essas políticas foram subordinadas à disponibilidade de recursos públicos e, dada a primazia da política macroeconômica de estabilização, deixaram de ser prioridades dentro das políticas de Estado.

O neoliberalismo propunha um modelo de política de grande ajuste nas economias nacionais, desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira,

²⁷ O mesmo não acontece quando se trata da influência concreta dessas idéias na explicação do *boom* do pós II Guerra Mundial

²⁸ Isso não queria dizer que o mercado não possuía um papel importante, ao contrário, mas não menos importante que o Estado com suas políticas públicas. Segundo Paulani (1999: 05) tudo se passou como se, depois de algumas grandes crises e duas guerras mundiais, o Ocidente tivesse finalmente encontrado o ponto de equilíbrio entre os resultados da estreita bitola do mercado de um lado e a imperiosa (ou iluminista) necessidade de rearranjá-los de outro, encontrando consenso, portanto no “*estado do bem-estar social, no controle keynesiano da demanda efetiva e na regulação fordista*”. Assim, por cerca de três décadas o capitalismo se espalhou, crescendo de modo sustentado impedindo qualquer idéia de defesa da redução da presença do Estado ou de insistência no, suposto, caráter alinhado do mercado.

privatização do setor público e redução da intervenção do Estado na oferta de bens e serviços de natureza social. Seu objetivo era diminuir o déficit fiscal por meio da redução do gasto público. Neste contexto, para que se mantivesse uma condição social mínima, ocorria uma prioridade das ações de políticas sociais universais, uma vez que estas foram inseridas historicamente dentre as funções elementares do que poderia ser entendido como Estado Republicano, modelo que emergiu do período Keynesiano. Tratam-se de funções que aparecem nas constituições como responsabilidades dos Estados, ou seja, que são responsabilidades de cidadania.

Destarte, desde o momento em que os compromissos do neoliberalismo de estabelecimento de um desenvolvimento social includente perderam sustentação em decorrência dos resultados sociais ocorridos, a política social voltou a ganhar importância e passou a ter uma dimensão econômico-social, impondo uma ampliação do escopo das discussões de desenvolvimento econômico.

O mesmo processo de globalização com que se desenvolveu a interdependência dos países, a integração e a dinamização das sociedades nacionais, produziu desigualdades, tensões e antagonismos, colocando as desigualdades sociais e econômicas políticas em escalas mundiais. Bustelo (2003, p. 09) aponta para a recente insistência do Banco Mundial nos temas sobre pobreza, equidade e inclusão social, envolvida por uma conotação da importância da sociedade civil e criação de capacidades²⁹.

Delgado & Theodoro (2005), a partir das proposições de Amartya Sen (2001), em “Desigualdade Reexaminada”, propõem uma tipologia das políticas sociais onde a política social relaciona-se com o desenvolvimento, a partir do entendimento de que os direitos sociais são capacitadores da inclusão social, da política social como forma de redistribuição de renda social, promovendo igualdade e induzindo investimento produtivo, e do enfoque do gasto social público e de seu papel indutor de demanda efetiva e de sentido anticíclico na baixa conjuntura (Almeida Filho & Couto, 2007).

Com isso, entende-se que, uma vez que a disparidade na distribuição de renda e a presença endêmica da pobreza, em níveis extremos, não permitem uma legitimação da

²⁹ Podendo parecer, a primeira vista, uma mudança de paradigma, mas segundo Bustelo (2003), é muito possível que não seja em absoluto.

ação pública, a temática do desenvolvimento e a incorporação de políticas sociais, passam a ter uma conotação muito forte, sob a noção de desenvolvimento humano, capital social, necessidade de intervenção do Estado para a superação dos problemas estruturais dos países.

Reconhecida dessa forma, Almeida Filho & Couto (2007), sugerem que a política social “*não adquire status de política de Estado, caracterizando-se muito mais como uma política de Governo*”³⁰, com todas as implicações que esta natureza carrega em particular sua instabilidade. Neste contexto, afirmamos que essas políticas não ganharam ainda o status de política de Estados, apresentando-se como políticas de Governo³¹, uma vez que isso proporciona a ela limites próprios de uma política de Governo.

Tal fato é o que vem acontecendo em alguns países latino-americanos, nos quais os novos presidentes, tendo em vista a alarmante situação social, implementam novos programas sociais, no intuito de combater a pobreza e a indigência. Os programas de desenvolvimento de inclusão de alguns países latino-americanos, como a Venezuela, a Bolívia, o México e o Brasil, distinguidos pelos termos descritos anteriormente, estão sujeitos a natureza dos limites e da hierarquia da política pública, além das condições de organização, abrangência e representatividade sociais, e de financiamento estatais de cada país. Nosso argumento é que existem determinações estruturais que impõem uma direção para a política pública, consistindo em algo semelhante a uma força permanente.

Dentro das ações do Estado existem hierarquias que são, em grande parte, inerentes à ordem social capitalista, mas ao mesmo tempo são parte do resultado de condições históricas, específicas de cada formação social. Isto significa que a política pública, caracterizada como uma política de governo, será implementada em uma estrutura já construída e enraizada. Embora ela possa conter um direcionamento estruturante, o que prevalece em primeira instância são ações estruturais constitutivas do Estado Capitalista que estão hierarquicamente a frente de outras funções, fato que estabelece limites a uma política de Governo. De tal modo, não possui a capacidade de mudar a natureza do

³⁰ Uma política de Estado corresponde a ações que são próprias da formação do Estado capitalista, aparecem nas constituições como responsabilidades dos Estados, já a política de Governo é resultado de uma conjuntura específica, para que aquele governo tenha legitimidade.

³¹ Ficando, sobretudo, suscetíveis às prioridades de Governo.

desenvolvimento dependente do país, ou seja não trará mudanças de fundo a uma sociedade intrinsecamente desigual como é a latina americana.

1.2.3. Hierarquia e limites de uma política de desenvolvimento: a primazia de algumas funções do Estado

Em trabalho recente, Almeida Filho & Couto (2007) discutem a natureza dos limites e da hierarquia da política pública, indicando as razões estruturais que podem explicar a primazia de algumas das funções do Estado. Segundo os autores, a primazia da política macroeconômica de estabilização sobre as demais políticas, nos termos da fase atual do capitalismo, ocorre devido a primeira hierarquia da política pública, de acordo com as funções do Estado, de regulação e sustentação do processo de acumulação de capital.

Essa hierarquização da política de Estado baseia-se nas determinações funcionais de funcionamento do Estado desenvolvidas por Offe (1984)³². A partir delas, os autores citados anteriormente deduzem que o poder político, a que está sujeito o Estado capitalista é constituído por uma dupla determinação: 1) em sua forma institucional este poder é determinado de acordo com as diretrizes e regras do governo, seja ele democrático ou não; 2) em seu conteúdo, a determinação é gerada pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação, uma vez que a estratégia geral de ação do Estado consiste em criar as condições segundo as quais cada cidadão é incluído nas relações de troca.

Segundo Offe (1984), existe uma estratégia geral de ação do Estado, que consiste em criar as condições segundo as quais cada cidadão é incluído nas relações de troca:

Como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, sem ser ele mesmo capaz de organizar este processo, o interesse supremo e mais geral dos detentores do poder do Estado consiste em manter as condições de exteriorização de seu poder através da constituição de condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação (Offe, 1984, p. 125).

³² Em Offe (1984) são descritos mecanismos de filtragem institucional que asseguram que opções sociais, que venham a colocar a ordem social em risco, sejam inviabilizados. Para nossos objetivos, não cabe aqui uma reprodução dos argumentos, já que nosso propósito é apenas mostrar que os graus de liberdade da política de desenvolvimento da periferia são mais estritos que os dos países avançados, embora para todos eles funcionem as determinações estruturais dos Estados capitalistas.

Dessa maneira, Almeida Filho & Couto (2007) propõem que, a partir dessas determinações funcionais estruturais do Estado e a tese sobre sua estratégia geral, é possível identificar que existem diferenças de importância conferida às políticas públicas. Acrescentam que, nesses termos, a política pública deve ser tratada

(...) como uma ação institucional, no caso uma ação do Estado, orientada para objetivos e metas previamente acordados. Por esta razão, um ordenamento das políticas por grau de importância é também um ordenamento mesmo dos objetivos e metas do Estado, configurando o que chamamos (...) de hierarquias (Almeida Filho & Couto, 2007, 15).

Assim, justifica-se o argumento utilizado anteriormente de que, na política pública existem hierarquias que são dadas pelas funções estruturais do Estado, havendo uma primazia das funções de regulação e sustentação do processo de acumulação de capital sobre as demais funções, que pode ser entendida e visualizada, nos termos da fase atual do capitalismo, pela primazia da política de estabilização sobre as demais políticas de Estado.

Com essa formulação inicial, abre-se uma linha de análise que nos interessa. Essa seletividade expressa uma operação interna ao Estado que impede que políticas contrárias ao exercício das funções estruturais se estabeleçam. Offe (1984), em seu ensaio “Dominação de Classe e Sistema Político”, esclareceu essa seletividade a partir da idéia de certa configuração de regras de exclusão institucionalizadas.

O autor apresenta a seletividade das instituições políticas, a partir da idéia figurada de um “processo de triagem”, gerador de ocorrências que fundamentaria o caráter classista da dominação estatal, isto é, certa configuração de regras de exclusão institucionalizadas. A exclusão é expressa pelos “não-acontecimentos” ou, seja, pelos fenômenos de exclusão classificados como não-acontecimentos sócio-estruturais, não-acontecimentos acidentais e não-acontecimentos sistêmicos.

Vale esclarecer que acontecimentos excluídos *sócio-estruturalmente* são não-acontecimentos específicos de cada formação social, e tratam-se de uma categoria de não-acontecimentos, cuja impossibilidade não deriva das qualidades do sistema de instituições

políticas (mesmo que possam estar legalmente codificados), mas sim das características estruturais anteriores do sistema social e das premissas históricas aos quais estão subordinados. Acontecimentos excluídos *acidentalmente* são aqueles que se tornam impossíveis, que poderiam ter sido realizados sem que as estruturas e regras de procedimento do sistema político fossem afetadas. Por fim, são não-acontecimentos *sistêmicos* aquelas operações de seletividade que se encontram nas áreas intermediárias entre os dois tipos de não acontecimentos citados anteriormente e consistem em operações de seletividade impostas, de maneira imediata, pelas estruturas e processos organizacionais do sistema político que podem ser explicadas sem referência a tais processos.

Para o Offe (1984), a estrutura interna do sistema de instituições políticas possui premissas que são sedimentadas e que funcionam, ainda, como critérios de seleção em dois sentidos. De um lado, o aparelho estatal precisa escolher e selecionar somente aqueles interesses compatíveis com os interesses globais do capital de forma a favorecer sua articulação, em outras palavras, o aparelho estatal deve proporcionar uma seletividade que busque decantar um certo *interesse de classe* a partir de dos interesses estreitos e contraditórios e imperfeitamente formulados de uma política pluralista de influências³³.

Já de outro lado, o Estado precisa ainda, de uma seletividade complementar, que é a de proteger o capital global contra interesses e conflitos anti-capitalistas. Uma espécie de seletividade que permite que o Estado defenda, prática e politicamente, o interesse de classes que ele mesmo constituiu e reproduziu ao seu núcleo racional, conferindo-lhe, portanto, oportunidades de realização fundamentalmente privilegiadas.

Sendo assim, permanece um mecanismo institucional de operação das funções estruturais do Estado que protege o capital de “si mesmo” e dos resultados de uma articulação de interesses míope, medíocre e incompleta. Isso impede que existam políticas

³³ Daí surge a pergunta feita por Offe (1984): “Quais as características estruturais que dariam ao Estado condições de formular e expressar os interesses de classe de forma mais adequada e lucidamente do que seus suportes (as unidades capitalistas isoladas)?” O próprio autor rebate a questão, argumentando que a dominação política como dominação de classe caracteriza-se por suas funções de formação de vontade, de seleção e de integração estruturadas, de tal forma que permitem ao Estado – graças à sua forma de organização burocrática, sua neutralidade formal e seu acervo de informações –, articular um interesse de classe, como representante da classe capitalista. O primeiro critério para a identificação desse caráter classista do Estado seria, pois, segundo Offe (1984, p. 150) a “*exigência de que este Estado desenvolva uma seletividade que sirva à unificação e à destilação de um interesse ‘capitalista global’ – e por isso mesmo contra a resistência empírica de blocos e de grupos de interesse isolados*”.

contrárias aos interesses gerais do capital. Ao mesmo tempo, esse mecanismo impede que haja políticas públicas que não cumpram, minimamente, funções de estabilidade para a reprodução da ordem social³⁴.

Existe, portanto, um caráter classista do Estado que pode ser apreendido pelos mecanismos de seleção que compõem um sistema de filtros expresso em atos e processos soberanos, vinculando a interesses de classe a partir de uma racionalidade estratégica objetiva, assegurada pela estrutura interna do sistema institucional político (Offe, 1984). Tendo como exemplo o Brasil, segundo Almeida & Couto (2007), dada a configuração de seu Estado, essa seletividade corresponderia ao mecanismo de seleção feito pelo Congresso, pela via das Comissões Permanentes, que filtram as propostas que podem ser apreciadas pelo Senado e pela Câmara.

Desse modo, identifica-se a essência de um mecanismo institucional que é posto em operação pela intervenção política, isto é, colocado pela atuação das forças sociais, configurando o que comumente se entende por correlação de forças sociais. Offe (1984, p. 161) sintetiza que o caráter seletivo de um sistema político só pode ser percebido no contexto de uma *praxis* política e identificado nos conflitos de classe. A partir disso, Almeida Filho & Couto (2007) identificam que uma segunda hierarquia das políticas públicas depende de condições históricas particulares, relacionadas à natureza das instituições políticas e às correlações de forças sociais.

Registre-se que, a partir das determinações estruturais são as condições históricas do capitalismo global e as condições históricas específicas de cada País, quanto à natureza das suas instituições políticas e às suas correlações de forças sociais, que estabelecem as hierarquias que ordenarão as opções de políticas públicas, incluindo as definições do estilo de desenvolvimento.

³⁴ É importante acrescentar que o autor pensa o Estado capitalista num contexto europeu, em muitos momentos uma especificidade de realidade alemã, e com instituições políticas democráticas já consolidadas. Porém, entendemos que este mesmo processo pode existir em sociedades de instituições políticas não consolidadas, nas quais exista concentração de poder e que não possua canais de expressão institucionalizado. Almeida Filho & Couto (2007) exemplificam, apesar da dificuldade da apreensão empírica da proposta, o processo final de constituição do padrão de desenvolvimento no Brasil que deu-se em condições nas quais as instituições políticas não funcionaram adequadamente e não podem exercer qualquer tipo de seletividade - o período dos governos militares. Mesmo assim, a investigação da forma mediante a qual se procedia, ou decidia, entre opções de desenvolvimento parece refletir um processo seletivo muito particular que *grosso modo* guarda uma relação essencial funcionalista com o processo descrito por Offe (1984).

Portanto, entendemos que existem limites estruturais à implementação e à efetividade das políticas de desenvolvimento, comum a diversos países da América Latina, que objetivam a promoção do desenvolvimento e que visam intervir na ordem social desigual, no período histórico que se abre, nesses países, nos anos 1990. A partir dos elementos discutidos é possível identificar que tais limites estão dados pelas funções estruturais constitutivas do Estado Capitalista que estão hierarquicamente à frente das funções sociais, fato que estabelece limites às políticas de desenvolvimento.

Em síntese, Almeida Filho & Couto (2007) formularam, analiticamente, os limites à política de segurança alimentar, que também são válidos para uma perspectiva de políticas de desenvolvimento nacional, em três níveis. O primeiro limite é configurado pela primazia característica do Estado capitalista às políticas que possuam relação direta com o processo de acumulação de capital, ou seja, as ações de implementação de políticas públicas de desenvolvimento necessitam serem sinérgicas às forças que atuam no processo de acumulação de capital, caso não sejam, essas políticas serão submetidas a constrangimentos estruturais colocados pela gestão do aparelho de Estado.

Os autores apontam um segundo limite que se constitui pela competição por recursos públicos, no interior das ações que configuram a política social. Existe uma primazia das ações de políticas consideradas universais, de capacidades que estão inseridas, historicamente, dentre as funções elementares do que poderia ser entendido como Estado Republicano, um modelo que emerge do Consenso Keynesiano³⁵. “*Neste contexto histórico, tanto a hierarquia de primeira ordem (a acumulação), quanto a de segunda ordem (as instituições políticas), operaram para condicionar o exercício do gasto social ao orçamento equilibrado*” (Almeida Filho & Couto, 2007, p. 18).

Porém, cabe ressaltar que esses limites não estão concretamente separados, atuando todos eles ao mesmo tempo e definindo, em cada período conjuntural, as possibilidades de ampliação ou de diminuição dos recursos públicos a serem alocados em uma perspectiva de implementação de políticas de desenvolvimento.

³⁵ Essas ações de políticas universais vêm sendo agredidas pelas políticas neoliberais, que pretendem restringi-las e repassá-las ao âmbito privado, porém, ainda assim, as ações universais vêm sendo mantidas, à custa de intensa luta política das forças sociais de esquerda (Almeida Filho & Couto, 2007).

Dessa maneira, os autores expõem que há um terceiro limite dado pela natureza mesma de uma perspectiva de desenvolvimento nacional. Quanto mais organizada for uma sociedade, quanto mais representativa ela seja, quanto mais dramático o problema do desenvolvimento social, maior a possibilidade de manutenção desta política. Assim, caracterizada como vimos, como uma política de governo, ela depende de uma correlação de forças sociais que lhe seja favorável.

De tal modo, as determinações estruturais do desenvolvimento capitalista dependente e da hierarquia das políticas do Estado condicionam a construção dos países. Uma vez que estes determinantes estão estabelecidos, a natureza de seu desenvolvimento não se altera. Contudo, é possível, a partir dos mecanismos de filtragem, estabelecer uma discussão das orientações das políticas públicas, de forma que seja possível resistir minimamente às determinações da divisão internacional do trabalho e manter uma condição de desenvolvimento mais incluyente e mais soberana.

1.2.4 - Graus de liberdade da política pública

Todavia, apesar de existirem limites de natureza estrutural à política pública, suas ações podem ser orientadas para um desenvolvimento que permita uma inserção regular do conjunto social. Destarte, mesmo que essas determinações estruturais continuem atuando, o Estado Nacional possui poder de comando, ordenando as prioridades de uma política ativa de desenvolvimento, compondo o que denominamos graus de liberdade de direção sobre a política nacional.

O sentido desse poder de comando é exercer capacidade de direção para reerguer a escala nacional de desenvolvimento, por meio da construção de táticas e estratégicas que invadam um processo delicado de resgate da lógica do projeto e das ações planejadas, envolvendo a integração do território nacional. O poder de comando sobre a escala nacional apresenta-se como uma espécie de filtragem das determinações da divisão internacional do trabalho³⁶. Embora essas determinações continuem operando, seus

³⁶ Até a metade dos anos 1990, o sucesso dos novos países industrializados foi atribuído à sua adesão ao mercado e à sua inserção bem sucedida na divisão internacional do trabalho. As particularidades da divisão internacional do trabalho fazem com que a tecnologia e o desenvolvimento econômico fiquem localizados nos países centrais, os países da periferia tornam-se seus dependentes para vender suas exportações e para captar

impactos podem ser modificados na medida em que o Estado Nacional exerce sua força de direção sobre a política nacional, no sentido de ordenar as prioridades da política ativa de desenvolvimento nacional.

Isso expressa a possibilidade de um mínimo de soberania, no que diz respeito ao desenvolvimento dos países latino-americanos. A possibilidade de poder de comando dá um maior grau de autodeterminação e endogenia no direcionamento da política pública. Existem, portanto, no interior de cada país, mecanismos de seleção, dependentes das correlações de forças sociais, ligados a interesses de classe, que possuem uma racionalidade estratégica, viabilizados pela estrutura interna do sistema institucional político, compondo o que intitulamos de filtros que podem selecionar as políticas que serão implementadas.

Os Governos Nacionais possuem graus de liberdade, no que diz respeito ao direcionamento da política pública expressado em atos e processos soberanos, de forma que seja possível reerguer a escala nacional de desenvolvimento, por meio da construção de táticas e estratégias que resgatem a lógica das ações planejadas envolvendo a integração de todo o território nacional. Esses atos soberanos podem alcançar uma condição de resistência às determinações da divisão internacional do trabalho e servem para orientar ações que visem o desenvolvimento do país, mas não mudam a natureza da nossa dependência e tudo o mais que essa estrutura comporta.

Como visto, em especial nos últimos anos, a inserção externa dos países que estão fora do núcleo orgânico se deu de forma subalterna, sem restrições a ações que fossem contrárias ao desenvolvimento do país, a nova dependência significou uma interrupção do processo de construção dos países latino-americanos e, também, um grande entrave para as possibilidades de desenvolvimento.

Em entrevista publicada em junho de 2000, o economista Celso Furtado desabafou, dizendo que nunca se imaginou que este fosse um país qualquer, onde se habituou a não levar a sério as estruturas internas e a terrível distribuição de renda, mostrando-se triste com a entrega da construção do país ao mercado.

recursos tecnológicos de produção. Adiciona-se a isso o fato de que os mercados passam a ter poder econômico, o que provoca uma enorme vulnerabilidade a esses países dependentes.

No entanto, uma mudança ainda é possível, e esta poderá passar pela revisão da forma como a inserção externa do país foi feita:

Entretanto, voltar atrás e tomar outro rumo será, agora, muito mais custoso e exigirá muito mais da força política do que se o caminho atual tivesse sido evitado desde o início, pois exigirá o confronto com interesses fortemente construídos, dentro e fora do país, e que certamente irão se opor às mudanças na política econômica e no caráter de nossa abertura, especialmente financeira. Salvo se houvesse uma reordenação global do processo em curso (o que parece improvável, dadas as vantagens que nele se obtém a nação hegemônica), não há (...) outra escolha” (Teixeira, 2007, p. 206).

A seguir, no próximo capítulo, adentraremos na questão da primazia da macroeconomia do Brasil na política nacional das décadas 1990 e 2000.

CAPÍTULO 2

A PRIMAZIA DA MACROECONOMIA DO BRASIL NA POLÍTICA NACIONAL DAS DÉCADAS 1990/2000

Este capítulo visa apreender as hierarquias da política pública através da evolução dos gastos fiscais, investimentos e gastos sociais dos governos FHC e Lula. Assim, mais que descrever cada uma das medidas implementadas, muitas delas já tratadas em outros estudos, como em Biasoto (2003), Vasquez *et al.*(2004), De Paula (2005) e Paulani (1999), a questão a ser tratada neste momento é a identificação das orientações e sentidos de suas propostas políticas, questões próprias às escalas nacional e subnacional.

Nossa hipótese é a de que o governo FHC conduziu sua política pública, basicamente voltada para o estreitamento dos vínculos orgânicos aos países desenvolvidos, dando total apoio à agenda do Consenso de Washington, limitando o enfoque da política social, configurando em uma agenda pautada basicamente na *universalização restrita e na focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social* (Castro *et al.*), produzindo, conseqüentemente, uma nova conotação à política social.

Em relação ao governo Lula, nossa hipótese é que sua política macroeconômica foi de continuidade à política implementada no governo anterior, entretanto, seu governo procurou focar a política social dentro de uma perspectiva própria de desenvolvimento nacional. No entanto, esse projeto não foi implementado em sua totalidade, ficando restrito ao programa de transferência de renda. Dessa maneira, o questionamento que se coloca é o de saber se o projeto de desenvolvimento teve uma mudança de ênfase ou uma imposição das hierarquias intrínsecas à política pública.

Para explicitar a orientação da política pública dos governos FHC e Lula, analisaremos as prioridades contidas em seus Planos Plurianuais e em demais documentos ministeriais³⁷. Em seguida, apontaremos a evolução dos recursos gastos em política social,

³⁷ Segundo Matos (2002), os planos de desenvolvimento assumem um papel importante no que diz respeito às intenções nas ações políticas do Estado, entre as décadas de 1950 e 1970, os planos de desenvolvimento estabeleciam um meio estratégico de planejamento econômico para o desenvolvimento dos países, sendo decisivos na condução do comportamento econômico das economias nacionais. No entanto, a autora afirma que a partir do final da década de 1970, esta prática governamental se esgotou no Brasil diante da crise

investimentos e em juros, procurando expor a prioridade de cada governo no que diz respeito a estabilização dos dois governos e as principais características e natureza de suas políticas sociais, corroborando a estreita subordinação das elites nacionais aos interesses centralizados do grande capital. A partir dessas questões, será possível indicar o que levou a não-implementação, em sua totalidade, da política de desenvolvimento defendida pelo governo Lula, desde sua campanha presidencial.

2.1 - Prioridades do Governo nos PPA's dos governos FHC e Lula

2.1.1- Correlação de forças sociais

No primeiro governo FHC, como veremos adiante, foram consolidadas as primeiras reformas do Estado, de acordo com os preceitos do Consenso de Washington. Tais reformas foram favorecidas pela queda do grau de mobilização e de organização da sociedade civil. A partir desse período, assistiu-se a uma profunda inflexão na política econômica do país, refletindo o contexto internacional marcado pela globalização sob domínio do capital financeiro e pela hegemonia dos planos de estabilização, que pressupunham recorrentes ajustes recessivos, o que restringiria, ainda mais, a autonomia das políticas públicas (Vasquez, Hofling, Cajueiro, & Monfredini, 2004).

Eli Diniz (2002), em “*Empresariado, Estado e Desenvolvimento: novas tendências no limiar do novo milênio*”, analisa o alcance e a profundidade das mudanças desencadeadas no Brasil, a partir de meados dos anos 1980, dando ênfase às transformações na ordem econômica e na organização social do país, destacando as mudanças de natureza política e institucional.³⁸

financeira do Estado e da descrença na capacidade de planejamento do setor público, a falência e o profundo descrédito quanto ao potencial do planejamento no país perdurou entre o período da elaboração do III PND até década de 1990. Com a constituição de 1988, foi estabelecido um novo modelo de planejamento baseado nos Planos Plurianuais (PPA). Conforme Matos (2002), o primeiro PPA (PPA-1991) não chegou a ser implementado, não se concretizando como um instrumento de planejamento, uma vez que foi criado apenas para cumprir o preceito constitucional. A tentativa real pela retomada do planejamento no âmbito da administração pública federal iniciou-se a partir do segundo PPA (PPA-1996-1999).

³⁸Diniz (2002), particularmente, examina o estilo de gestão pública, a natureza do processo decisório, as formas de articulação entre Estado e sociedade, bem como os canais de acesso aos centros de decisão.

Segundo o autor, quanto ao grau de mobilização e de organização da sociedade civil, grandes contrastes separaram a década de 1990 dos anos 1980, cuja marca fora a efervescência social e política. Ressalta-se que a sociedade brasileira da década de 1980 se destacava pelo alto grau de fortalecimento organizacional, bem como por altos índices de participação e envolvimento dos diferentes segmentos da população na vida política³⁹. Em contraste, os anos 1990 revelaram o retraimento da sociedade e o refluxo do movimento sindical, devido a drástica queda do nível de crescimento da economia brasileira, associada ao impacto do avanço da globalização e da revolução tecnológica.

Portanto, foi no decorrer da década de 1990 que se radicalizou o corte com o passado, por meio da articulação de uma nova e ampla coalizão política, que se tornou vitoriosa com a eleição do presidente FHC, em 1994, momento em que, simultaneamente, se observou a desagregação da coalizão desenvolvimentista. A partir de então, redefiniu-se drasticamente a agenda pública e foram criadas as condições políticas para a execução de um conjunto de reformas voltadas para implantar uma nova ordem centrada no mercado (Diniz, 2002).

Para o autor, além da ênfase nas reformas econômicas, como a privatização, a liberalização comercial e a abertura externa, desencadeou-se o processo das reformas constitucionais. Ainda, teve início uma fase de desconstrução legal e institucional, que abriria o caminho para uma refundação do Estado e da sociedade, nos moldes dos novos parâmetros aplicados internacionalmente. A desregulamentação, dando passagem a uma nova regulamentação, veio a assumir o primeiro plano dos debates, adquirindo condições políticas de viabilidade, ao mesmo tempo em que se fortaleceram, com o amplo apoio dos meios de comunicação, os suportes ideológicos do novo modelo. (Diniz, 2002, p. 04).

Finalmente, serão abordadas as mudanças no peso relativo e no papel político dos atores estratégicos da nova ordem capitalista em construção.

³⁹ Os indicadores são múltiplos e inequívocos, segundo Diniz (2002), a mobilização de empresários e trabalhadores para a defesa de suas respectivas pautas de demandas, o substancial aumento dos índices de greves em todos os setores da atividade econômica, a explosão dos movimentos sociais no campo e na cidade, a inquietação dos setores médios e populares urbanos.

Como vimos no capítulo anterior, foi como se tivesse sido instituído um novo âmbito de regulação correspondente ao espaço supranacional⁴⁰. O domínio das unidades de capital, como está posto, conduziu a um processo de redução da possibilidade de reversão da subordinação internacional, por parte dos governos que se inserem nesse processo, tornando a política fiscal e monetária cada vez mais complexa e difícil, conduzindo para uma crescente instabilidade e limitação dos gastos públicos.

Diniz (2002) ainda acrescenta que o grau de homogeneidade das idéias compartilhadas pelo núcleo duro do Estado, adicionado ao grau de radicalismo ou de moderação das elites estatais imprimem às diretrizes liberais maior ou menor rigidez da manipulação dos instrumentos de política econômica. Aspecto não menos relevante, segundo a autora, é a presença ou a ausência de um padrão unificado de ação, por parte destas elites.

Em relação aos governos anteriores, a presidência de FHC caracterizou-se por maior coesão da equipe governamental. Além disso, o Presidente conseguiu governar com a assistência de uma forte base de sustentação parlamentar durante todo o seu primeiro mandato, contando com o apoio de cerca de 74% da Câmara dos Deputados e 83% do Senado. Já o legislativo foi o palco das articulações que resultaram na aprovação de medidas fundamentais da agenda governamental, e assim, passou pelo Congresso todo um conjunto de leis necessárias para a operação do novo modelo econômico.

A referida autora ressalta que o empresariado nacional esgotou-se como protagonista da nova ordem econômica e, enquanto categoria política e foi destituído da parceria que lhe fora concedida, bem como do papel que lhe fora conferido pelas estratégias desenvolvimentistas do passado. Sob o escudo das novas diretrizes pró-mercado, foi a lógica concentradora das grandes corporações transnacionais que comandou a nova ordem econômica, cuja prioridade era a inserção-integração das economias nacionais numa estrutura de poder de escopo transnacional. Nesse ambiente, somente uma fração muito restrita do empresariado local, em geral associada aos grandes conglomerados, teve condições de aceder e participar desta estrutura, enquanto que os

⁴⁰ Ressalta-se que, em última instância, o mercado não prescinde das ações do Estado. Apenas nessas ações as funções de regulamentação e legitimação, indispensáveis ao processo de acumulação, podem ser exercitadas.

demais segmentos operavam sob condições altamente desfavoráveis, no limite da sobrevivência (Diniz, 2002). Grande parte acabou, e os que cobriram sua sobrevivência pela fusão ou associação com empresas consideradas líderes internacionais, tiveram sua estratégia atrelada ao sucesso da estratégia dominante. Desta forma, além da crescente e injusta concentração industrial, própria da globalização, assistiu-se a *“um processo rápido de desnacionalização das elites empresariais, dado o aprofundamento da internacionalização das empresas líderes da nova ordem econômica, configurando um corte não apenas econômico, mas também político em relação ao antigo modelo”* (Diniz, 2002, p. 06).

Já no final da década de 1990, em contrapartida, ampliou-se a insatisfação com o atual modelo, acentuado pelo o agravamento das restrições externas associadas aos desdobramentos do processo de globalização e às sucessivas crises que abalariam o mercado internacional, que ainda encontrava-se agravado pelas dificuldades de encontrar formas de integração ao sistema internacional compatíveis com mais altos graus de autonomia decisória nacional, intensificando-se a busca de alternativas e reativando-se a discussão em torno de novas estratégias de desenvolvimento. Os debates em torno da ruptura com a agenda neoliberal foram sustentados pelo protesto de segmentos populares, bem como do empresariado, muito embora os contornos de uma estratégia alternativa não estivessem claramente definidos, nem se vislumbrasse a possibilidade de um amplo apoio para uma nova coalizão política.

Dentro desse contexto, a vitória de Lula foi vista por alguns como uma alternativa ao modelo que vinha sendo implementado, uma vez que tinha como grande foco na sua campanha o compromisso de promover o desenvolvimento do país, tendo como força motriz a questão social. Porém, o discurso do então presidente, desde sua campanha, passou a incorporar um argumento de continuidade no que diz respeito a política macroeconômica.

A ampla aceitação das reformas de mercado, a defesa da relevância da negociação e da tática de alianças e acordos foram alguns dos principais aspectos defendidos no novo discurso de Lula. Esta nova defesa exerceu uma forte pressão no sentido da mudança e, além disso, os incentivos eleitorais agiam no sentido de estimular o partido a “moderar” suas posições políticas. *“Para os partidos de centro-direita e os*

setores conservadores, o discurso moderado, por sua vez, contribuiu para transformar os líderes petistas e o próprio partido num interlocutor mais confiável. Assim, ao longo deste período, o fosso entre esquerda e direita reduziu-se substancialmente” (Diniz, 2003, p.07).

Essas foram as forças sociais que se configuraram no período de análise e que permitiram que os presidentes FHC e Lula fossem eleitos. Elas exercem, juntamente com a hierarquia de primeira ordem da política pública (a acumulação), grande poder na direção das políticas públicas. Desse modo, veremos a seguir, através dos planos de governo, o direcionamento das políticas públicas tracejadas por esses governos.

2.1.2 - Governo FHC

O Plano Plurianual (PPA) 1996-1999 (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1996) foi implementado no primeiro mandato do Governo FHC e nele constam as concepções de seu governo, bem como suas metas e prioridades.

Neste PPA, ficou claro a redefinição da política pública nos anos 1990. A estabilização da economia foi estabelecida como a principal tarefa do primeiro mandato de Fernando Henrique. Para que sua implementação ocorresse, segundo o PPA, era necessário, em primeiro lugar, diminuir as obrigações financeiras do Estado. Esta tratou-se de uma das grandes metas a ser alcançada, para que fosse possível consolidar o plano de estabilização da economia brasileira.

Assim, tinha como principal objetivo,

“(…) tornar permanentes as condições de estabilidade monetária. Isso implica dar continuidade às alterações constitucionais e legais dos sistemas tributário e previdenciário, de modo a obter um equilíbrio mais estável das contas públicas. Implica a continuidade e o aprofundamento do programa de desestatização, inclusive a generalização da concessão de serviços públicos ao setor privado. Exige, além disso, política monetária e cambial compatíveis tanto com a estabilidade de preços quanto com o necessário crescimento da taxa de investimentos” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1996).

De tal modo, fica explícita a declaração, por parte do então governo, da prioridade de diminuição das obrigações financeiras do Estado, uma vez que se estabelecia

que sua presença trazia prejuízos para a economia nacional, considerando-a como um atraso à economia nacional. O Ministro do Planejamento e Orçamento, na apresentação do PPA 1996-1999 declara ainda, na Apresentação do Plano Plurianual 1996-1999 que,

“Atraso, em primeiro lugar, do Estado, que se tornou pesado, caro e ineficiente em muitos setores. Diante dos novos desafios de uma economia crescentemente internacionalizada, o Estado esbarra em dificuldades para diagnosticar as necessidades do País, para executar os projetos que adota, e para fiscalizar, de modo eficiente, tanto o que executa diretamente, como o que transfere para a iniciativa privada” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1995).

Neste PPA (1996-1999), intensificou-se a busca de alternativas e reativação a discussão em torno de novas estratégias de desenvolvimento compatíveis com essas novas diretrizes da política econômica. Deste modo, para satisfazer as exigências seguidas pelo plano de estabilização da economia, o PPA 1996-1999 adotou como conceito básico a construção de um Estado moderno e eficiente. Esta nova conotação de Estado permitiria ao mesmo exercer seu papel na regulação da economia e na garantia, segundo ele, das condições estruturais de desenvolvimento, de modo que o mercado responderia de forma mais efetiva às demandas de crescimento do país. Possibilitaria, ainda, segundo o PPA, que o Estado desempenhasse com “mais eficiência” seu papel na distribuição mais justa do produto desse crescimento, de modo que as pessoas melhorassem seu padrão de vida.

Para implementar todas essas políticas era exigido uma intervenção forte e permanente do Estado, como aponta, de forma pioneira, Karl Polanyi, em seu livro “A Grande Transformação”, de 1980.

Ainda de acordo com o PPA 1996-1999, isso pressupunha a confiança, em primeiro lugar, na estabilidade política e econômica do País, o que dependeria de mudanças institucionais que favorecessem o fluxo das poupanças e dessem à iniciativa privada a previsibilidade necessária para que pudesse exercer a contento seu papel de eixo dinâmico da economia. Dependeria, ainda, segundo o Plano, de instituições públicas sólidas que permitissem a recuperação dos instrumentos básicos de ação do Estado, dentre os quais, o planejamento governamental e a adoção de práticas orçamentárias sadias, transparentes às expectativas da sociedade e realistas quanto a sua viabilidade de execução.

Para tanto, seria necessário projetar um crescimento anual da economia que fosse, simultaneamente, compatível com a estabilidade monetária.

Em texto que traduz a concepção do seu governo, Fernando Henrique Cardoso (1995) sustenta que a inserção do Brasil, no novo padrão estrutural da economia e da sociedade contemporânea, necessitava de um Estado “eficiente” e “criativo”, que permitisse criar as condições de uma nova articulação, em nível externo, entre o país e a “nova ordem mundial” em transformação e, em nível interno, entre o Estado, o mercado e a sociedade.

A questão da Inserção Competitiva e Modernização Produtiva tornou-se mais uma das estratégias para a ação do Governo. Conforme o PPA 1996-1999, uma economia mais exposta aos estímulos do comércio internacional e mais atraente para os investimentos externos seria o principal instrumento de modernização do setor produtivo. Para tanto, seriam aperfeiçoadas, de acordo com o próprio PPA, as políticas de abertura comercial, desregulamentação, garantia da concorrência e defesa do consumidor, não deixando, entretanto, de considerar o aprimoramento de mecanismos de defesa da produção e do emprego, usualmente adotados nos principais países, em particular nos casos de práticas desleais de comércio. Essa inserção competitiva e modernização produtiva visariam a ação coordenada do Governo Federal com o setor privado e com Estados e Municípios.

De tal modo, passou-se a estimular a inserção competitiva dos espaços regionais e locais nos mercados mundiais, uma atuação contrária do que decorria até os anos 1980, onde tinha-se, como um dos pilares, a constituição e a consolidação de uma estrutura produtiva integrada nacionalmente. O objetivo primordial, no âmbito das políticas regionais, era o direcionamento dos investimentos para as regiões e setores que pudessem contribuir com a expansão da competitividade externa do país.

A Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais tornou-se a terceira estratégia para a ação do Estado, sendo que o Programa Comunidade Solidária foi peça fundamental dessa ação. Parte importante de sua estratégia era a transformação nos métodos tradicionais de gerenciamento dos programas sociais, por um lado, multiplicando as parcerias entre o setor público e a iniciativa particular e, por outro lado, envolvendo todos os setores

governamentais e órgãos públicos na realização dos objetivos estabelecidos, evitando, com isso, a perpetuação de órgãos especializados e voltados exclusivamente para atender à população mais pobre.

De maneira geral, a estratégia da ação pública desse primeiro mandato era expor o país aos estímulos do comércio internacional. Conforme as diretrizes estratégicas dessa política, era indispensável a constituição de mudanças institucionais que favorecessem a entrada de capitais e confiança suficiente para que fosse possível que essa estratégia formasse o eixo dinâmico da economia. Para isso, reafirma-se, foi necessária ainda, segundo o PPA 1996-1999, a diminuição das obrigações financeiras do Estado e a construção de uma intervenção estatal mais rígida para que esse modelo agenda pública fosse efetivamente implementado.

Portanto, a política econômica teve o papel de designar as condições de implementação do novo modelo de política fundamentado na integração financeira e comercial com a economia mundial. Isto implicava na formação de outro padrão de intervenção do Estado e a construção de um regime de política econômica adequado de possibilitar que os investidores traçassem cenários e avaliassem os riscos na escolha da composição dos seus *portfólios*. Em estudo recente, “Política fiscal: mudanças e perspectivas”, Lopreato (2005) afirma que as novidades anunciavam alterações na gestão da política econômica e na ordem institucional então vigente, procurando atender às condições definidas após a mudança da forma de integração do país na economia mundial.

A lógica dominante nessa fase do capitalismo, calcada na valorização dos *estoques* de riqueza financeira, colocou fim ao isolamento das políticas domésticas e cobrou dos gestores da política macroeconômica estabilidade e o comprometimento com as medidas previamente anunciadas, bem como a defesa dos interesses dos investidores no retorno das aplicações financeiras (Lopreato, 2005, p. 189).

O autor acrescenta que essas mudanças institucionais, direcionadas à redução do poder de intervenção estatal e à definição de regras fiscais e monetárias, ganharam espaço e abriram caminho à implementação da estratégia de ampliar a integração da economia brasileira ao movimento da economia globalizada. Nessa perspectiva, a política fiscal incorporou o papel de ser fiadora do espaço de valorização do capital, bem como de ser responsável por afastar o risco de *default* da dívida pública.

O discurso da manutenção da consolidação fiscal virou lugar comum e mostrou-se parte inescapável da busca por credibilidade da política econômica. O resultado fiscal (Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP) alçou o lugar de principal indicador a visão de sustentabilidade da dívida. O autor acrescenta, ainda, que a relação dívida/Produto Interno Bruto (PIB) tornou-se a base das expectativas sobre o comportamento futuro da situação fiscal e a queda desse indicador aclamada como condição prévia da redução dos juros e da retomada do crescimento.

Na fase das finanças globalizadas é de fundamental importância se ater a idéia de redução dos *déficits* públicos, mas exige, sobretudo, agir a valor da valorização da riqueza financeira, o que exigia estar atento ao movimento intertemporal das contas públicas, pois, as alterações aí existentes influenciam as expectativas de ganho e as decisões de alocação das aplicações financeiras (Lopreato, 2005).

Assim, a evolução da relação dívida/PIB, por indicar o comportamento fiscal e as condições de financiamento público, passou a ser o parâmetro usado na definição da programação financeira e das ações na área fiscal. Essa estratégia de direção da política fiscal ganhou espaço no Brasil e, com a preocupação com o fechamento das possíveis brechas de expansão monetária, passou a fazer parte da concepção da política macroeconômica. Possibilitadas por condições política favoráveis, essas diretrizes da ação pública tiveram continuidade e aprofundamento no segundo mandato do governo FHC.

As diretrizes da política do segundo mandato de Fernando Henrique podem ser apreendidas por meio do PPA 2000-2003, aprovado pelo Congresso Nacional em 1999⁴¹. Nele são constituídas grandes mudanças nos instrumentos da gestão pública e, entre os elementos fundamentais, destaca-se que foi previamente estabelecido que o conjunto de programas ficaria limitado pela previsão de recursos fiscais e, para garantir a eficiência dos gastos, cada programa passou a ser avaliado e ter indicadores de resultados.

Neste PPA foi ratificado “*o novo papel do Estado, a função do planejamento em um novo ambiente, marcado pela integração nacional e pela competitividade, e as*

⁴¹ Pela norma brasileira, estabelecida pela Constituição Brasileira de 1988, os períodos dos PPA’s não coincidem com os períodos de governo. A intenção do “legislador” era de dar continuidade à política pública na passagem de governos. Assim, o primeiro ano dos mandatos de governo ocorre sob os preceitos do PPA formulado pelo governo anterior.

tendências atuais no campo das organizações” (Decreto nº 2.829 – Base legal para o PPA 2000-2003, p. 19). Isso significa que o PPA 2000-2003 evidenciou a necessidade de assegurar estrategicamente a seletividade dos gastos públicos, uma vez que a prioridade máxima era a primazia das contas públicas e um gerenciamento intensivo do que era implementado.

Por conseguinte, o decreto nº 2.829 deu base legal para a organização de todas as ações do governo em um conjunto de programas, com objetivos e metas claramente definidas, obedecendo uma orientação estratégica do presidente de combinação da *“organização por programas, fortalecimento da orientação estratégica, seletividade, gerenciamento e avaliação”*, com *“uma previsão de recursos associada a um cenário macroeconômico consistente”*, assegurando-a seletivamente ao conjunto de programas de cada ministério e constituindo, portanto, o eixo central do modelo de gestão pública incorporado ao PPA 2000-2003. (Decreto nº 2.829 – Base legal para o PPA 2000-2003).

Paralelamente, mantinha-se o objetivo de alterar profundamente o formato do Estado, providência indispensável, segundo o PPA, para tornar definitiva a estabilidade, em particular *“ênfatisa-se a necessidade de eliminar o déficit público, por meio do equacionamento da questão fiscal, (...) Isto retirará o peso do programa de estabilização das políticas monetária e cambial”* (Presidência da República, Uma Estratégia de Desenvolvimento Social, Presidência da República, 1996).

Já a continuidade do programa de privatizações, segundo o documento, *“(...) deverá aliviar os problemas de financiamento do setor público e conferir maior eficiência alocativa à economia”*, assim, *“(...) O Estado não deverá mais ser grande produtor de bens de serviços; usará seu poder de sinalização e de regulamentação”*.

2.1.3 - Políticas sociais do governo FHC

No que diz respeito a proposta da política social do governo FHC, esta foi definida no documento *“Uma estratégia de desenvolvimento social”* (*idem*). Tal documento foi apresentado como um programa de proteção social dito sofisticado, uma vez que referia-se a natureza e os limites de sua proposta de política social de governo. As

condições para a implementação de suas estratégias estavam pautadas, em primeiro lugar, na consolidação do Plano Real⁴².

Com base nessa diretriz, sua política social foi constituída por eixos de programas – os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza -, articulados de acordo com as orientações e as prioridades do governo.

De acordo com o referido documento, o principal objetivo das políticas sociais dizia respeito à necessidade de “(...) *concentrar todo o esforço e toda a atenção nos serviços sociais básicos de vocação universal: educação, saúde, previdência social, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social*” “*Uma estratégia de desenvolvimento social*” (*id. ibidem*). No entanto, como veremos, o que caracterizou este período foi a focalização dos programas sociais, com a justificativa de melhorar a eficiência dos gastos públicos e seu impacto na população mais carente.

A reestruturação desses programas sociais públicos tomaram posição determinante e formaram um dos eixos centrais da política. Assim, a estratégia de desenvolvimento social repousaria, entre outras condições e desafios, “(...) *na efetiva universalização dos serviços sociais públicos, na melhora da eficácia e da qualidade dos mesmos, no aumento do seu impacto redistributivo, daí a necessidade de sua reestruturação, segundo as diretrizes da descentralização, da elevação da participação social e das parcerias entre os níveis da federação e com a sociedade civil*” (Draibe, 2003, p. 72). Entendemos que a implementação dessa descentralização incide diretamente na questão de eficiência e eficácia do gasto, ao aproximar problemas e gestão e ao transferir novas responsabilidades aos estados e municípios

⁴² “A partir do sucesso do Plano Real, ficou claro quais seriam os benefícios da estabilidade macroeconômica, a qual, embora não seja um fim em si mesma, constitui condição necessária para a retomada plena do desenvolvimento econômico e social”. Assim, “Em primeiro lugar, é preciso realizar um conjunto de ações que, não só por seus efeitos diretos, mas, sobretudo, por seus efeitos indiretos, constituem condições necessárias embora não suficientes, para se promover a melhoria do padrão de vida dos brasileiros. Neste sentido, é absolutamente indispensável assegurar as condições de estabilidade macroeconômica, realizar a reforma do Estado (aí compreendidas as reformas administrativa, fiscal e tributária e outras medidas exigidas para a implantação de um novo e sadio federalismo) e retomar o crescimento econômico (sob as novas condições de abertura da economia e elevada competição)”. (Uma Estratégia de Desenvolvimento Social, Presidência da República, 1996)

Portanto, a estratégia era efetivamente selecionar os programas prioritários em cada um daqueles programas sociais universais, compondo o novo grupo de *programas básicos*, aos quais seriam conferidos “*prioridade no financiamento, garantia de regularidade dos fluxos financeiros, apoio para gerenciamento dinâmico e adequado, monitoramento regular da implementação e avaliação periódica do cumprimento das metas preestabelecidas*” (Uma Estratégia de Desenvolvimento Social, Presidência da República, 1996)⁴³. Vale apontar que foram apresentados 45 programas preferenciais, eleitos pelo caráter estratégico diante da pobreza, da desigualdade social e também do novo viés do padrão de crescimento.

O combate a pobreza; a redução da mortalidade infantil; o desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de emprego e renda; qualificação profissional; melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar (Draibe, 2003), configuraram-se como outros eixos do programa social. A experiência do Conselho da Comunidade Solidária se apresentou com grande importância para esse modelo de política social. O Conselho era constituído pelos ministros da área econômica e da área social do Governo e por pessoas representativas da sociedade civil, cuja função essencial — além de acompanhar a ação social da Administração Federal, propondo medidas e sugerindo modificações de rumo — consistia em articular formas de parceria entre o Governo e a Sociedade Civil e suas diversas organizações, mobilizando empresas, universidades, igrejas, sindicatos e outras organizações não-governamentais para colaborar no enfrentamento da questão social, inovando e experimentando e tratou-se da incorporação de agentes não governamentais na provisão de serviços sociais. (Uma Estratégia de Desenvolvimento Social, Presidência da República, 1996).

No segundo mandato do governo FHC, as concepções e os contornos da política que orientaram a ação social eram relativamente próximos às apresentadas no primeiro

⁴³ Por isso, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso se propôs, em terceiro lugar, a selecionar um conjunto de ações e programas considerados particularmente relevantes, para enfrentar pontos de estrangulamento mais dramáticos (como a Reforma Agrária), para acelerar o processo de reforma e reestruturação de serviços sociais (como a melhoria do ensino fundamental) e para proporcionar atenção a grupos sociais que requerem ação imediata e inadiável (a redução da mortalidade na infância, a capacitação de jovens e a renda mínima para idosos e deficientes). Essas ações e programas merecerão atenção prioritária e esforço concentrado de articulação, financiamento, gerenciamento e avaliação” (Uma Estratégia de Desenvolvimento Social, Presidência da República, 1996).

mandato. Isto podia ser visto nas propostas para a política social no programa “Avança Brasil” (PSDB, 1998). No entanto, havia algumas diferenças que convém registrar. Para Draibe (2003), a primeira é uma diferença na forma como os programas sociais foram agrupados e apresentados, ainda que o programa de 1998 reitere a centralidade dos programas básicos de caráter universal, as ações programáticas foram agrupadas de outro modo, segundo áreas de ação (urbana, rural e etc.) e públicos-alvo (crianças e adolescentes, jovens, terceira idade, mulheres e etc.). Havia também diferenças, embora poucas, nas prioridades indicadas no interior de cada grande área social.

Contudo, o autor acrescenta que a grande transformação se deu na arena da política de enfrentamento da pobreza. O novo destaque passou a ser o programa de transferência direta de renda para famílias pobres, integrado por vários programas já existentes, que deveriam, ademais, passar por um processo de aprimoramento, universalizando a cobertura a todos os que a eles têm direito, garantindo, como objetivos, a saúde financeira de suas fontes e desenvolvendo mecanismos de supervisão e controle, o que representou a verdadeira focalização sobre a pobreza extrema. Vimos em Castro (2007, *mimeo*), que essa focalização na pobreza e a universalização restrita significaram redução de gastos sociais potenciais, com rebatimentos incertos em termos de cobertura e atendimento social à população.

Essa focalização dos serviços sociais já estava dentro dos eixos dos primeiros programas do período FHC, todavia, no segundo mandato, esse direcionamento da política social ficou ainda mais evidente. Portanto, a focalização no interior dos programas universais foi a orientação observada, na ocasião, com o argumento de melhorar seu impacto redistributivo.

Em “Os desafios do desenvolvimento territorial rural: limites e possibilidades das estratégias dos governos FHC e Lula”, Mendonça (2005), argumenta que foram priorizados programas focalizados nos municípios e nas pessoas mais pobres, implantados sob a forma de parcerias, visando implantar planos e agendas de desenvolvimento locais, para que, gradualmente, as localidades pudessem desenvolver-se por conta própria. Nessa área, procuraram-se parcerias com as comunidades e com outras esferas governamentais estaduais e municipais e a criação de novas instituições horizontais, tais como redes, conselhos municipais, entre outras, na busca do fortalecimento do “capital humano” e do

“capital social” comunitário.⁴⁴ Para o autor, parte-se da premissa de que a relevante questão dos espaços deprimidos é a decorrência da ausência de capacitação para a inserção nos mercados e, sendo assim, tratava-se de uma questão de ações voluntárias que dependeriam do conjunto da sociedade presentes nesses espaços em se capacitar para o desenvolvimento.

Segundo Castro (2007), a descentralização se consolidou como um dos princípios fundamentais na discussão constituinte acerca do novo formato institucional que as políticas sociais deveriam ter. A idéia de constituir um sistema político e administrativo, no qual as atribuições na área social fossem compartilhadas pelas diferentes esferas de governo requeria, no entanto, a confecção de inúmeros pactos políticos entre a União, os estados e os municípios, no sentido de consolidar as respectivas responsabilidades concernentes à formulação, ao financiamento, à execução e à fiscalização das ações. O autor acrescenta que, ainda que a idéia da descentralização, como um princípio fundamental de gestão pública, tenha se mantido no discurso oficial e as experiências na saúde e no ensino fundamental sejam positivas em termos gerais, avançou-se, quase que exclusivamente, na descentralização do gasto, com transferência massiva das responsabilidades de implementação das ações aos estados e municípios⁴⁵.

Assim sendo, é fundamentalmente neste período que se consolidaram as diretrizes básicas das políticas sociais levantadas por Castro (2007), tais sejam universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não-governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social.

Nesse sentido, segundo Draibe (2003), um “princípio de mercado” foi introduzido nas áreas da saúde⁴⁶ e da educação⁴⁷, mesmo quando sua natureza mais geral

⁴⁴ Esta é uma concepção inteiramente compatível com os preceitos do Banco Mundial e de outros organismos multilaterais.

⁴⁵ “Este aspecto é tão evidente que levou o atual governo, por meio da Corregedoria Geral da União, a investigar o uso dos recursos públicos de origem federal em municípios selecionados por amostragem, com resultados bastante desanimadores para a continuidade do processo de descentralização, pois que envolvem casos inúmeros de corrupção e malversação do dinheiro público pelas autoridades locais em cerca de 75% dos municípios investigados em 2003” (Castro, 2007, *mimeo*, p. 04).

⁴⁶ Uma característica marcante em seu mandato foi o estabelecimento da vinculação de receitas municipais e estaduais ao gasto com saúde e a determinação do parâmetro de aumento do gasto da União. Em 2001,

não tivesse sido alterada. Já a legislação trabalhista e sindical, a Previdência Social e os programas de proteção do trabalho e dos trabalhadores foram as áreas de política social mais sensíveis às transformações recentes da estrutura produtiva e do mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, as que estiveram mais pressionadas a mudar ou inovar, tanto por razões de equilíbrio fiscal, no caso da previdência, quanto para se modernizarem e se adequarem aos padrões de competitividade, no caso da legislação do trabalho, ou ainda, para responderem ao crescente desemprego, no caso das políticas ativas de emprego.

Ainda de acordo com o referido autor, modificações mais radicais, obedecendo a outra agenda e, especialmente, às pressões do ajustamento fiscal, vieram a ocorrer no segundo ciclo reformista (segundo mandato presidencial de FHC), culminando com a reforma previdenciária de 1998, cujas principais alterações foram mudanças nos critérios de elegibilidade, pela determinação da idade mínima para as aposentadorias e a substituição do conceito de “tempo de serviço” por “tempo de contribuição”. *“Nenhuma reforma incidiu sobre essas áreas do trabalho durante o governo FHC, mas foram muitas e significativas as alterações introduzidas, esse conjunto das mudanças compõe um expressivo quadro de flexibilização do sistema brasileiro de relações de trabalho”* (Draibe, 2003, p. 86).

Nesse âmbito de tratamento da questão “social”, segundo Anete Brito Leal Ivo (2001), em *“A destituição do social: Estado, governo e políticas sociais”* retira-se o caráter universalista dos direitos, notadamente aqueles securitários, para uma política que é dirigida gradativamente para um julgamento dos atributos pessoais (os mais aptos, os realmente pobres, os mais pobres entre os pobres) e morais (aqueles que necessitam receber a assistência). Por outro lado, o caráter fragmentado da incorporação de diferentes segmentos das classes trabalhadoras ao sistema, baseado num sistema de direitos, restrito à

transformou-se o programa de combate à mortalidade infantil no Programa Bolsa-Alimentação, porém, sob a forma de transferência monetária direta às famílias com filhos pequenos em risco nutricional.

⁴⁷ No que diz respeito ao ensino educacional, seu principal objetivo foi o de garantir recursos mínimos para o ensino fundamental e reduzir as disparidades de gasto no interior de cada estado e no país como um todo⁴⁷. A descentralização dos recursos também foi uma das mudanças na área do ensino. Segundo Draibe (2003, p. 90), *“a opção por uma modalidade radical de descentralização – aquela que transfere recursos diretamente para as escolas, reforçando sua autonomia e, mais ainda, para as suas associações de pais e mestres”*. É importante destacar a coesão e continuidade ao longo dos dois mandatos das medidas educacionais com as diretrizes da Estratégia de 1996.

camada assalariada, gerou uma reconversão perversa de benefícios-obrigações em privilégios.

Desse modo, com esse viés de política social,

“Fundamentam-se os limites dessa política no nível do desenvolvimento de cada comunidade e país (reconhecendo, portanto, desigualdade no tratamento e segmentando-se, portanto, a política) e reconverte-se a noção de responsabilidade moral e ética de erradicação da pobreza na adequação e ajuste da distribuição dos benefícios às contas e gastos públicos nacionais. Assim, técnica-se a questão social, que passa a se constituir em programas subordinados aos gastos públicos e sociais, ou seja, da solução da crise fiscal, dependente, portanto, dos fluxos de capital para pagamento da dívida, num quadro de redução dos gastos sociais (se comparados ao patamar das décadas anteriores)”. (Ivo, 2001, p. 68)

A questão social passou a ter, portanto, uma lógica de identificação e controle dos mais pobres. A ação social passou a ser vinculada ao orçamento nacional e não ao papel e a responsabilidade social e pública do Estado. Assim, de fato, a política social focalizada, de combate à pobreza, nasceu e se articulou às reformas liberais e teve por função compensar parcial, e muito limitadamente, os estragos socioeconômicos promovidos pelas políticas econômicas⁴⁸ (Filgueiras & Druck, 2007). Além disso, esta política social se apoiou em um conceito de pobreza restrita, adequando-os ao ajuste fiscal a que se submetem os países da região, possuindo uma natureza mercantil, que concebe a redução da pobreza como um ‘bom negócio’, transformando o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado, por meio da transferência direta de renda, e cuja elegibilidade, como participante desses programas, subordina-se a critérios ‘técnicos’⁴⁹.

O governo FHC atacou fortemente a seguridade e a assistência social pública⁵⁰, bem como a universidade pública e as políticas de subsídios ao consumo de bens básicos, como no caso da energia elétrica. E, acima de tudo, implementou uma política social que dividiu os trabalhadores em categorias dos tipos miseráveis; mais pobres; pobres; não-

⁴⁸ Reconhecidas pelo Banco Mundial (Banco Mundial, 2006): baixo crescimento econômico, pobreza, elevadas taxas de desemprego, baixos rendimentos, enfim, um processo generalizado de precarização do trabalho.

⁴⁹ Definidos *ad hoc* a depender do governo de plantão e do tamanho do ajuste fiscal – numa operação ideológica de despolitização do conflito distributivo

⁵⁰ Aposentadorias, pensões, seguro desemprego, etc.

pobres e privilegiados, estes últimos identificados como aqueles que têm acesso à seguridade social incompleta e limitada, própria dos países da periferia do capitalismo, em particular da América Latina (Filgueiras & Druck, 2007).

2.1.4 - Governo Lula

Dentre as propostas do governo FHC, desde seu início, tinha-se claramente como objetivo a implementação, em sua forma mais ampla, das políticas liberalizantes de abertura comercial, privatizações e focalização das políticas sociais. Assim, a política econômica do governo Lula foi arquitetada na conjuntura do término do segundo mandato do governo FHC e das opções estruturais do mesmo, determinando uma conjuntura de grande instabilidade macroeconômica ao final de 2002. Neste contexto, a proposta de seu governo girava em torno da continuidade da política econômica em vigor⁵¹, no entanto, tinha-se como objetivo conciliar esta política com uma mudança do eixo do crescimento para o mercado interno, proposta básica do período eleitoral

Portanto, no governo Lula, as propostas apontavam para uma mudança histórica na política de governo, contemplando significativamente os anseios de transformação social por parte de diversos segmentos da sociedade brasileira. Deste modo, apesar das imprecisões, desenhou-se um espaço determinado para a política social no conjunto das ações de desenvolvimento. Todo o esforço inicial de governo pautava-se, até mesmo, no âmbito da política internacional, em mostrar que as ações de inclusão social teriam uma importância histórica e decisiva para o desenvolvimento brasileiro⁵²

Nesse cenário, a proposta do PPA 2004-2007 foi apresentada como uma proposta de articulação de esforços, de recursos e de mobilização da sociedade, sob a coordenação

⁵¹ Aqui entendemos que não é necessário descrever os detalhamentos das propostas da política macroeconômica do governo Lula, uma vez que essa segue de forma geral as mesmas diretrizes que a do governo anterior, mas também com os elementos levantados aqui, é possível entender as diretrizes gerais de sua política. Para um estudo mais profundo nessa questão, consultar (Filgueiras & Druck, 2007) (Vasquez *et al.*, 2004), (Marques & Nakatani, 2007).

⁵² No entanto, como veremos mais no final desta seção, as propostas de mudança foram progressivamente alteradas, caracterizando um “*paradoxo de compatibilizar as ‘prioridades’ de combate à pobreza e as desigualdades sociais e regionais coordenadas pelo Estado com o crescente domínio das políticas liberalizantes*”. (Mendonça, 2005, p. 73). Para uma análise crítica da política econômica do Governo Lula, veja De Paula (2003, 2005).

do Estado Nacional, orientada por um planejamento estratégico de longo prazo. Mas por outro lado, está claro no PPA 2004-2007 o domínio da política macroeconômica sobre o objetivo da política de desenvolvimento, tendo o social como eixo de estruturação.

Configurou-se, nesse sentido, uma proposta social, contudo, subordinada ao objetivo maior de consolidação da política econômica conservadora.

“Será consolidado o equilíbrio macroeconômico como requisito para o crescimento sustentado e a redistribuição de renda, por meio de ajuste das contas do setor público necessário à evolução favorável da relação dívida/PIB e à capacidade de investimento público e privado” (PPA 2004-2007, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, p. 20).

Um exemplo emblemático da natureza do PPA do primeiro Governo Lula encontra-se no tratamento da política social. De acordo com o trabalho “Fome Zero: dilemas de concepção e implementação nos primeiros dois anos do governo Lula”, desenvolvido por Almeida Filho & Souza (2006), a proposta original do referido programa foi concebida como um projeto de desenvolvimento nacional, no qual os mais pobres eram especificamente incorporados aos direitos de cidadania. O pressuposto era a criação de um programa de combate à fome que não se circunscrevesse a uma ação compensatória, alcançando ações de mudança social inclusiva, que permitissem que à parcela marginalizada da população brasileira acesso a condições de geração própria de renda.

Ainda segundo os referidos autores, há definição de princípios para as prioridades divididas em diferentes dimensões de políticas públicas, com destaque para a política regional:

“[...] As políticas regionais serão priorizadas com base no princípio de que o mercado não pode ser o único determinante do ordenamento territorial, porque promove concentração econômica e, dessa forma, acirra as desigualdades sociais. As políticas sociais orientadas por esse critério permitirão dotar as regiões menos favorecidas de elementos para o aumento da produtividade da força de trabalho. E as políticas de infra-estrutura permitirão reter poupança e recursos nas mesmas regiões, elevando emprego e renda” (PPA 2004-2007, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, p. 12.).

A segunda dimensão diz respeito à política social. Aqui, existem referências precisas e diretas ao Programa Fome Zero (PFZ). Nossa hipótese é a de que este programa traduz melhor a natureza do modelo de desenvolvimento que o conjunto do governo, em princípio perseguiria, conforme as diretrizes demonstradas pelo governo através do PPA (2004-2007).

“[...] A definição de políticas voltadas à expansão da renda e do consumo dos mais pobres a um ritmo superior ao do crescimento da renda e do consumo dos mais ricos é dos pontos centrais da agenda do novo Governo. [...] Várias iniciativas já estão sendo adotadas para um aumento mais que proporcional da renda e do consumo dos mais pobres, mas é inegável que ainda há muito a ser feito. Entre essas iniciativas destacam-se o Programa FOME ZERO, a reforma previdenciária – que reduz as transferências do setor público para a parcela da população de renda mais elevada – a desoneração do ICMS da cesta básica e o aumento da progressividade do imposto sobre heranças e doações, ambas as medidas incluídas na reforma tributária. [...] ***é preciso dar ênfase aos programas que – além de transferir renda – contribuam para absorver os trabalhadores de menor qualificação, melhorando as condições do mercado de trabalho e os salários para estes trabalhadores – reforçando assim o objetivo de melhorar a distribuição de renda***” (PPA 2004-2007, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, p. 12-13 grifo nosso).

Segundo os autores, até 2002 as ações de combate à fome estiveram circunscritas a movimentos realizados pela sociedade, em que o Estado (ou os governos) se envolvia de uma forma superficial sem apresentar um programa social de governo que contemplasse a questão da fome. Nesse sentido, o tratamento deste tema, como prioridade de programa de governo, foi uma novidade no governo Lula. Desde então, o combate à fome tem sido discutido, no Brasil, como um dos requisitos ao desenvolvimento nacional.

De forma geral, o modelo de política pública que orientou o PPA indica que os problemas fundamentais a serem enfrentados são a concentração da renda e riqueza, a exclusão social, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras.

Além disso, vale acrescentar que,

“[...] Programas de emergência são necessários, mas insuficientes para gerar as condições de erradicação da pobreza, do analfabetismo, do trabalho precoce, da mortalidade infantil. Isso requer crescimento sustentado, com a geração de

riqueza em escala suficiente para elevar o volume de investimentos e a massa salarial do País”.

[...] Para implantar esse projeto de desenvolvimento, é preciso que o *Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico*. A ausência de um projeto de desenvolvimento e de claras políticas setoriais (industrial, de comércio exterior, agrícola, educacional, de ciência e tecnologia etc.) resultou na falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes. Na esfera social, por exemplo, acumularam-se programas superpostos, com poucos resultados práticos. É preciso uma virada total na forma de planejar. Dadas as características atuais do Estado, da sociedade e do sistema produtivo brasileiros, a atividade de planejamento deve ser compreendida como coordenação e articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população, minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento, reduzir incertezas e elevar o investimento público e privado” (PPA 2004-2007, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão., p. 04-05).

Isso posto, sinteticamente, o PPA 2004-2007 terá como objetivo,

“[...] inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, *dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade*. E redução da vulnerabilidade externa através da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado. As políticas e os programas que darão substância a essa estratégia distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática” (PPA 2004-2007 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, p.04, grifo nosso).

A concepção da idéia de um projeto de desenvolvimento nacional já vinha sendo proposta desde as eleições presidenciais de 1994. O projeto de desenvolvimento tinha como objetivo a formação de um modelo de crescimento que favorecesse a criação de um substancial mercado de bens de consumo de massas, permitindo assim, a redefinição global da economia, dando-lhe, até mesmo, novas condições de inserção e competitividade internacionais (Almeida, 2003). Portanto, a idéia era que o Brasil somente poderia se desenvolver se tivesse um claro projeto nacional de desenvolvimento, com o correspondente fortalecimento da democracia, o que significaria universalização da cidadania, do respeito aos direitos humanos, reforma e democratização do Estado.

Ressalta-se que essa proposta de desenvolvimento não se apresentou, em nenhum momento, como uma proposta efetiva de ruptura com a ordem social constituída, uma vez

que ela esteve sempre circunscrita dentro dos marcos e possibilidades colocadas no capítulo anterior.

A segurança alimentar e nutricional foi caracterizada pelo programa como a realização do direito de todos os cidadãos ao acesso regular e permanente a alimentos, sem que para isso comprometa o acesso a outras necessidades essenciais. O programa Fome Zero possui, como base, *“práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis”* (Conferência Nacional de Segurança Alimentar, 2004, p.01).

Vemos em Almeida Filho & Souza (2005, p. 05) que *“Este foi o conceito-chave para a proposta de segurança alimentar presente no Programa Fome Zero, e podemos considerá-la como progressista porque vislumbra a necessidade de emancipar socialmente as pessoas para que estas possam ter garantia de que irão ter alimento regularmente”* Com esse princípio, a fome passou a ser vinculada a pobreza e ao não acesso ao consumo de alimentos pela insuficiência de renda, um tema tipicamente relacionado aos direitos de cidadania. Ainda segundo os autores,

“A base fundamental do projeto é a conjugação de políticas estruturais (redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária) com políticas de caráter emergencial ou políticas compensatórias (PFZ, 2001:5), dentro de uma perspectiva keynesiana de atuação do Estado na economia”(idem).

No entanto, *“(...) esse consenso social da importância do combate à fome não se traduz num consenso a respeito das ações a serem adotadas como parte de uma política oficial”* (Almeida Filho & Souza, 2003, p. 04). A proposta original do programa *“(...) incorporava a idéia de que um programa de combate à fome não podia se circunscrever a uma ação compensatória (...)”*. Ao contrário, tal proposta deveria permitir que a parcela marginalizada da população brasileira tivesse acesso a condições de geração própria de renda, através da emancipação ou inclusão social, com objetivos de alcançar ações de mudança social inclusiva.

Já de acordo com Belik & Del Grossi (2003), as políticas de garantia de direitos universais, como o direito à alimentação previsto no Programa Fome Zero, se contrapõem

à necessidade de se estabelecer ações focalizadas de atendimento ao público selecionado. Assim, segundo os autores supracitados, o PFZ decidiu tomar um atalho buscando uma forma híbrida de programa onde houvesse uma preocupação com a focalização num sentido emergencial e, ao mesmo tempo, que atuasse na linha da garantia dos direitos sociais universais. Para tanto, a escolha inicial das áreas geográficas por onde o programa deveria começar incidu sobre os estados do Nordeste, devido a situação de pobreza generalizada da sua população e os elevados níveis de desigualdade.

A transferência de renda vinculada ao Cartão-Alimentação consistiu em uma das principais ênfases das políticas do PFZ. Ela esteve ligada à necessidade de garantir o consumo de alimentos. No entanto, esse não é o único objetivo, pois, na verdade, é uma política com objetivos de focalização emergencial complementar a um programa estruturante que passa a ser desencadeado a partir do lançamento oficial do PFZ.

Essa característica do programa foi descrita por Belik & Del Grossi (2003), em sua obra “O Programa Fome Zero no contexto das Políticas Sociais no Brasil”, na qual os autores fazem um estudo das ações estruturantes do programa Fome Zero. Eles afirmam que, tendo em vista que a transferência de recursos para as famílias pobres por meio do Cartão-Alimentação, o que pressupõe um conjunto de contrapartidas que envolvem educação, saúde e infraestrutura para as mesmas, o governo brasileiro lançou uma série de programas visando apoiar essas transformações nas áreas mais pobres. Além disso, foi lançado outro conjunto de programas voltados para áreas nas quais a pobreza vem aumentando com maior velocidade, como é o caso das regiões metropolitanas brasileiras.

“Foram desencadeadas ações gerais no campo da educação, como programas de alfabetização de adultos, requalificação profissional e inclusão digital. Para a saúde, intensificou-se o trabalho de Atenção Básica com o acompanhamento mensal das famílias beneficiárias do programa ao mesmo tempo em que se trabalha em programas de saneamento e controle de endemias. Finalmente no que se refere às políticas de geração de renda e emprego, passou-se a atuar de forma sinérgica na produção de alimentos e infra-estrutura para essas comunidades. Para as áreas rurais e pequenas comunidades, objeto da ação prioritária de governo em se tratando das áreas mais carentes, duas iniciativas merecem ser mencionadas: o incentivo a agricultura familiar e a construção de cisternas para o abastecimento de água da população” (Belik & Del Grossi, 2003, p. 28).

Sendo assim, o PFZ teve, como concepção inicial, a idéia de que as “*políticas específicas de combate à fome são necessárias para quebrar o círculo da pobreza e da fome*” (Silva & Takagi, 2004, p. 06). Sustentou-se que era necessário um consumo mínimo de calorias, com acesso a alimentos nutritivos e com regularidade. Com isso o PFZ traduziu um modelo de desenvolvimento econômico que privilegiou o crescimento com distribuição de renda, de modo a ampliar o mercado interno com geração de empregos e recuperação do poder aquisitivo das famílias.

É neste sentido que se pode tomar o PFZ como um projeto inovador e progressista. Trabalhos como os de Almeida Filho & Souza, 2005; Silva & Takagi, 2004, bem como o de Belik & Del Grossi, 2005, vislumbram que a proposta inicial do programa possui mecanismos para gerar dinâmicas que, emancipatórias para as populações carentes, por meio da adequação entre medidas estruturais e emergenciais, nas quais grande parte das medidas estruturais estão relacionadas com a teoria do desenvolvimento local. Entretanto, a proposta de desenvolvimento local apontada no Programa Fome Zero é aquela que coloca o Estado como uma entidade essencial para a promoção do desenvolvimento nacional.

Contudo, segundo Almeida Filho & Couto (2006) esta prioridade conviveria com o princípio de que a estabilidade econômica precede o crescimento sustentado. Sendo que o princípio da estabilidade econômica tem meios para tolher o desenvolvimento de longo prazo devido a uma de suas premissas, que se configura como o corte nos gastos públicos, o que se perfaz como uma oposição ao necessário avanço estrutural requerido por um modelo de “desenvolvimento pelo mercado consumo de massas”. Conforme documento governamental,

“[...] A estratégia a ser adotada no PPA deve ter sólida base econômica e aderência à realidade do País. É indispensável uma clara estratégia macroeconômica que valorize a estabilidade, bem como políticas adequadas de estímulo à produtividade e à competitividade, pois, na sua ausência, a própria dinâmica de expansão da economia pode criar uma série de desequilíbrios que acabem por reverter essa expansão.

Um regime macroeconômico estável baseia-se em três fundamentos: a) consistência fiscal caracterizada por uma trajetória sustentável para a dívida pública; b) inflação baixa e estável; e c) contas externas sólidas, ou seja, um saldo em conta corrente que não imponha restrições excessivas à política monetária nem torne o país vulnerável a mudanças nos fluxos de capitais internacionais.

A estabilidade macroeconômica, mais que uma mera condição inicial, é elemento central de um projeto de desenvolvimento sustentável. Ciclos de

crescimento caracterizados por uma política macroeconômica frágil e vulnerável a choques externos inevitavelmente resultam em crises, não apenas inviabilizando a continuidade do desenvolvimento, mas também prejudicando a melhoria da distribuição de renda.” (PPA 2004-2007 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, p.06)

2.2 – Evolução dos recursos gastos em juros, investimentos e em política social (universal/governo)

Objetivamos apontar, nesta seção, a primazia de algumas das funções do Estado. Nosso propósito é sustentar de forma empírica e crítica o que foi exposto até aqui. Para tanto, procuraremos expor a primazia da macroeconomia no Brasil, na política dos anos 1900 e 2000, por meio da análise de dados que mostram o desdobramento das políticas macroeconômicas em confronto com a evolução dos gastos públicos em investimento e gastos sociais. Desse modo será possível identificar as ações prioritárias dos dois governos e evidenciar como esses construíram suas políticas

Sustentamos que a competição por recursos públicos limitados, sustentada por interesses de classe que lutam por manter a agenda de estabilização monetária, é apresentada como um dos grandes limites para determinados gastos do governo. Nesse contexto, uma política de desenvolvimento, como a apresentada no início de governo Lula, representada pelo PFZ, fica restrita, como vimos no capítulo anterior, pela primazia da sustentação da política macroeconômica de estabilização, pela competição por recursos públicos no interior das ações que configuram a política social e, pela própria característica de uma política de governo, pela correlação de forças sociais que lhe seja favorável.

Adiante, na tabela 1 é retratada a dívida bruta do governo geral em porcentagem do PIB entre os anos 2000 e 2007. Nos três últimos anos do governo FHC, a dívida líquida do setor público manteve-se elevação anual média de 2.4 pontos percentuais (p.p.). Esse quadro não foi mantido no governo Lula, uma vez que a dívida líquida do setor público vem mantendo taxas cada vez inferiores, chegando a apresentar em 2006 uma dívida de 44,9 % do PIB, 5.3 p.p inferior a que foi deixada por FHC em 2002 (50,5% PIB).

Nota-se que, no governo Lula, ao contrário do anterior, o esforço da diminuição da dívida líquida concentrou-se na dívida externa, saindo de 16,3 % do PIB no último ano do mandato do Presidente FHC, chegando a atingir 6,3 % do PIB em 2006, uma diminuição de 10 p.p. O mesmo ocorreu com a dívida interna, ela apresentou uma pequena

queda, saindo de uma média de 49,29 nos três últimos anos do mandato de FCH para uma média de 45,77, no primeiro mandato do presidente Lula. Entretanto, a dívida mobiliária do Tesouro Nacional apresentou uma pequena elevação nos primeiros anos do mandato presidencial do governo Lula.

TABELA 1 – Dívida Líquida Bruta do Governo Geral^{1/} (% PIB)

Discriminação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Dívida líquida do setor público consolidado	45,5	48,4	50,5	52,4	47,0	46,5	44,9	44,4
Dívida líquida do governo geral	42,8	47,5	49,2	51,7	47,2	46,8	45,9	44,6
Dívida bruta do governo geral	60,3	64,9	64,9	70,4	65,4	67,4	65,5	65,0
Dívida interna	47,6	51,6	48,6	56,6	54,6	58,5	59,2	59,9
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional ⁽²⁾⁽³⁾	33,0	34,9	30,5	38,6	37,7	43,9	45,2	46,1
Dívida mobiliária na carteira do BC	10,5	13,9	16,2	15,9	14,9	13,0	12,5	12,5
Dívida bancária do Governo federal	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1
Dívida assumida pela União	3,1	1,8	1,4	1,4	1,2	1,1	1,0	0,9
Dívida mobiliária dos governos estaduais ⁽⁵⁾	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Dívida bancária governos estaduais	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Outras dívidas estaduais	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dívida mobiliária dos gov. municipais ⁽⁶⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dívida bancária governos municipais	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Dívida externa	12,7	13,3	16,3	13,8	10,8	8,8	6,3	5,1
Governo federal	11,8	12,3	15,1	12,8	9,9	8,1	5,7	4,5
Governos estaduais	0,8	0,8	1,1	0,9	0,8	0,6	0,5	0,4
Governos municipais	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Créditos do governo geral	-17,5	-17,4	-15,6	-18,8	-18,2	-20,5	-19,6	-20,4
Créditos internos	-17,3	-17,1	-15,3	-18,6	-18,0	-20,4	-19,6	-20,4
Disponibilidades do governo geral	-9,2	-7,4	-6,0	-7,8	-8,6	-10,6	-10,4	-11,3
Aplicações de fundos e prog. financeiros	-2,5	-2,6	-2,8	-4,0	-3,1	-3,3	-2,5	-2,5
Créditos junto às estatais	-1,5	-2,1	-1,9	-1,7	-1,2	-1,1	-0,8	-0,8
Demais créditos do governo federal	-0,6	-1,2	-0,8	-0,8	-0,7	-0,6	-0,6	-0,8
Recursos do FAT na rede bancária	-3,6	-3,8	-3,8	-4,3	-4,3	-4,8	-5,2	-5,0
Créditos externos	-0,2	-0,3	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,0
Governo federal	-0,2	-0,3	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,0
Governos estaduais e municipais	-	-	-	-	-	-	-	-
Dívida líquida do Banco Central	0,7	-0,5	-0,3	-0,3	-0,4	0,2	0,4	1,3
Dívida líquida das empresas estatais	2,0	1,4	1,6	1,0	0,2	-0,5	-1,4	-1,5

Fonte: Banco central (Elaboração Própria)

⁽¹⁾ Inclui as dívidas do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais com os demais agentes econômicos, inclusive com o Bacen.

⁽²⁾ Inclui a dívida mobiliária em mercado e os créditos securitizados, descontadas as aplicações intra e intergovernamentais em títulos públicos federais.

⁽³⁾ A dívida mobiliária do Governo federal apresentará trajetória ascendente à este medida que forem vencendo os títulos de responsabilidade do Banco Central em mercado e este não puder mais emitir de acordo com o estabelecido na Lei de medida que forem vencendo os títulos de responsabilidade do Banco Central

⁽⁴⁾ Inclui aplicações da Previdência social, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e de outros fundos.

⁽⁵⁾ Inclui saldo da dívida mobiliária em mercado, descontadas as aplicações intergovernamentais em títulos públicos estaduais e os títulos em tesouraria.

⁽⁶⁾ Inclui saldo da dívida mobiliária em mercado, descontados os títulos em tesouraria.

* Dados preliminares.

Já a Tabela 2 expõe a evolução do resultado das receitas e despesas do setor público, bem como os juros nominais pagos e o resultado nominal entre os anos 1998 e 2006, registrada em % do PIB. Nela, observa-se que o resultado primário manteve-se sempre superavitário e em elevação nos dois governos. Em relação ao pagamento dos juros nominais, os dois presidentes mantiveram médias semelhantes nos anos observados. O resultado nominal no ano de 2006 foi o menor desde 1998 (quando registrou 6,97% do PIB), apresentando-se em 2,09% do PIB. Assim sendo, é possível perceber que o controle das finanças e o pagamento dos juros nominais foi prioridade nos dois mandatos em estudo, no entanto, as contas do governo Lula apresentaram-se ainda com maior rigidez.

TABELA 2 - Necessidade de Financiamento do Setor Público - Governo consolidado Fluxo de dezembro dos últimos 12 meses Valorizado (% PIB)

Descrição	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Primário	-0,01	-2,97	-3,27	-3,41	-3,65	-3,91	-4,21	-4,35	-3,90
Juros nominais	6,98	8,25	6,63	6,63	7,58	8,57	6,61	7,32	6,89
Nominal	6,97	5,28	3,36	3,22	3,94	4,66	2,40	2,97	2,99

Fonte: Banco Central do Brasil (Elaboração Própria)

(-) Superávit

* Julho

A partir dessas primeiras análises, é possível apontar que os dois governos, tanto o governo Lula, quanto como o governo FHC, mantiveram em primeiro lugar o objetivo de manter os melhores resultados em relação às contas públicas (Biasoto, 2004). O governo Lula manteve um crescimento considerável do superávit primário e conservou o déficit nominal em níveis inferiores aos deixados por FHC, dando suporte à grande meta de estabilidade econômica do governo.

Assim, as políticas que dão suporte à estabilidade econômica apresentaram-se como prioridades máximas dos dois governos analisados e foram definidas por seus próprios planos de governo, como prioridade fundamental, além de que, tratam-se de políticas que sustentam a primazia das funções do Estado de regulação e sustentação do processo de acumulação de capital.

No entanto, apesar da meta incessante pela estabilidade das contas públicas, a garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social e a universalização, no que se refere às políticas de saúde e à educação básica, garantidas pela constituição de 1988, garantem, minimamente, a implementação dessas políticas sociais. Porém, como elucida Castro *et al.* (2007), nesse processo, a magnitude das demandas, os interesses envolvidos e a competição por recursos limitados, ou seja, a luta pelos recursos do fundo público nos diversos contextos pode modificar profundamente as estruturas e a direção do gasto público. Desse modo é fundamental conhecer o montante de recursos disponíveis e aquele efetivamente gasto pelas políticas sociais, com vistas a indicar a direção da ação estatal, bem como os ajustes realizados por dentro do conjunto da política pública.

De acordo com os referidos autores, o escopo e a escala de cobertura dos bens e serviços sociais que podem ser ofertados pelo Estado, mediante políticas sociais, estão diretamente relacionados às condições econômicas, estruturais e conjunturais, que determinam a disponibilidade de recursos e, ainda, ao arranjo político de uma sociedade. É justamente a tensão entre o arranjo político e a escassez de recursos que define opções de ação, direção e suporte financeiro às ações sociais do Estado, as quais resultam no Gasto Público Social (GPS), que resulta no Gasto Social Federal (GSF) e envolve os dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo - estadual e municipal - ou a instituições privadas, referentes a programas e ações desenvolvidos nas áreas de atuação sociais⁵³.

A estratégia de financiamento da dívida pública, adotada a partir da década de 1990, limitou e poluiu o padrão investimentos do Estado. Segundo Lopreato (2005), “*A possibilidade de conciliar altos superávits primários e aumento das despesas de custeio e investimentos dependeu da existência de situações particulares, quando, simultaneamente, ocorreram o crescimento da receita tributária e a queda dos juros*”, nos momentos de tensão no mercado monetário e de câmbio, com reflexo na evolução da dívida pública. A lógica do regime fiscal requereu das autoridades a reiteração do compromisso com as metas fiscais e a sustentação do discurso da credibilidade da política econômica.

⁵³ Diferentemente do que é costuma-se utilizar, empregamos esse parâmetro uma vez que o conceito de área de atuação orienta o agrupamento das despesas de caráter social de acordo com o critério de objetivo ou finalidade dos gastos, na intenção de promover a melhor aproximação possível da destinação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária (Castro *et al.* 2007).

TABELA 3 - Investimento da União (% PIB)

Dados em % do PIB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Investimento do Governo Central*	0,57	0,70	0,90	1,01	0,49	0,44	0,60
Investimento das Estatais**	0,93	0,90	1,06	1,40	1,40	1,37	1,45
Investimento do Governo Central* e Estatais	1,50	1,60	1,96	2,41	1,89	1,81	2,05

Fonte: Secretaria de Política Econômica, Ministério da Fazenda.

* Dados segundo critérios do IPEA (Investimento = liquidado pago + liquidado não pago + restos a pagar não processados pagos).

** dados de execução orçamentária, do Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais (DEST), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em % do PIB corrente.

A dificuldade em implantar cortes nas contas da previdência social, nas transferências a estados e municípios e nas receitas vinculadas, restringiu as ações nas áreas fiscal e orçamentária e deixou, como alternativa, a adoção de meios usuais do padrão de controle fiscal recente, a defesa dos ganhos de arrecadação, provocando a continuidade do processo de elevação da carga tributária utilizado já no governo FHC; o uso da política de contingenciamento dos gastos públicos, com cortes em várias áreas de despesas e contes, principalmente, dos investimentos; e o aumento dos valores de superávits primários, fixados de acordo com os objetivos definidos na trajetória da dívida pública (Lopreato, 2005).

TABELA 4 – Gasto Social Federal e Áreas de Atuação, em relação ao PIB (% PIB)

Áreas de Atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Previdência Social	5,44	5,69	5,56	6,17	6,29	6,17	6,52	6,67	7,12	7,30	7,76
Benefícios a Servidores Públicos Federais	2,69	2,47	2,53	2,63	2,71	2,65	2,80	2,82	2,61	2,54	2,54
Saúde	1,95	1,65	1,80	1,69	1,85	1,82	1,85	1,85	1,73	1,78	1,76
Assistência Social	0,09	0,10	0,18	0,26	0,32	0,43	0,53	0,66	0,72	0,83	0,92
Educação	1,04	0,87	0,80	0,85	0,85	0,93	0,90	0,83	0,78	0,81	0,86
Emprego e Defesa do Trabalhador	0,58	0,61	0,57	0,63	0,57	0,56	0,61	0,62	0,61	0,60	0,66
Desenvolvimento Agrário	0,17	0,15	0,23	0,22	0,17	0,16	0,17	0,13	0,12	0,15	0,19
Alimentação e Nutrição	0,12	0,06	0,09	0,12	0,12	0,11	0,11	0,09	0,10	0,08	0,09
Cultura	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03
Habitação e Urbanismo	0,12	0,19	0,49	0,35	0,28	0,46	0,35	0,38	0,32	0,33	0,43
Saneamento Básico	0,04	0,09	0,13	0,19	0,11	0,12	0,25	0,10	0,04	0,06	0,09
Total	12,28	11,90	12,41	13,12	13,30	13,45	14,12	14,18	14,15	14,51	15,32

Fonte: Disc/IPEA *apud* Castro (2007)

A tabela 4 permite dimensionar o conjunto do gasto social federal pelas chamadas “áreas de atuação”⁵⁴, divididas em Previdência Social, benefícios a servidores da união; proteção ao trabalhador; organização agrária; habitação e urbanismo; assistência social; alimentação e nutrição; saúde; educação; cultura; e saneamento básico. Vale destacar que os valores estão em % do PIB.

A média dos gastos em cada área de atuação mostra que a Previdência Social, benefícios a servidores públicos federais, saúde, educação e emprego, bem como defesa do trabalhador representaram, em média, 91,12% de todo gasto social federal entre os anos 1995 a 2005. Somente a Previdência Social foi responsável por 47,5% desses gastos. Conforme Castro (2007) é relevante ressaltar que isso ocorreu sob um aumento importante na proteção proporcionada por esta política, tanto em termos do número de beneficiários – que cresceu de 14,5 milhões em 1995 para 21,1 milhões em 2005 –, quanto em termos do poder aquisitivo do piso do benefício, vinculado ao salário-mínimo – que teve aumento real próximo a 60% no mesmo período⁵⁵.

⁵⁴ Com o objetivo de facilitar a leitura e a compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas no Brasil, separação das ações sociais em grupos diferenciados de acordo com a cobertura das necessidades e dos direitos sociais.

⁵⁵ Conforme Schwarzer, H.; Querino, A.C. (2002) Os programas de aposentadorias e pensões não contributivas - incluindo os benefícios da Assistência Social e Previdenciária Social Rural vêm sendo extremamente importantes na extensão da cobertura para amplos setores da sociedade brasileira que possivelmente não teriam condições de ter acesso às aposentadorias e pensões da Previdência contributiva tradicional. Segundo os autores “*Sua expansão somente foi possível pela confirmação, em 1988, na nova*

Observa-se que as áreas da saúde e educação apresentaram-se, especialmente durante o governo Lula, em patamares inferiores ao governo anterior. O gasto com saúde, em 2002, foi de 1,85% do PIB, semelhante ao alcançado no último ano do governo Fernando Henrique, no entanto, nos anos seguintes mantiveram-se em um nível ainda inferior. Houve, ainda, o mesmo comportamento em relação aos gastos com a educação. No governo Lula, os gastos em % do PIB com a saúde mantiveram uma média de 0,82, já no governo FHC a média foi de 0,89% do PIB, ou seja, houve uma queda de 0.07 p.p.

Ainda que as áreas de saúde e educação tenham apresentado uma trajetória inconstante, com forte ajuste, percebe-se, além disso, que uma maior participação do gasto social federal abrange as áreas de efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na idéia de seguridade e na prática da universalização garantidos constitucionalmente, assim, independentemente do governo no poder, são políticas garantidas pela constituição nacional.

Contudo, nota-se que os gastos com assistência social mantiveram uma tendência de elevação constante entre os anos 1995 e 2005. No governo Lula, essa elevação mostrou-se em maior ascensão que no governo anterior. Isso mostra que, em sua agenda de política pública, a assistência social possuía um papel de destaque. Nisto, é possível perceber o importante destaque dado por este governo à política social, apesar dos gastos com a saúde e educação possuírem, entre 2002 e 2005, uma média superior ao gasto com assistência social.

Assim, esses primeiros dados mostram que mesmo que o governo Lula tenha o compromisso com a geração de superávits primários, observou-se um ligeiro crescimento do gasto social – saindo de 14,18 % do PIB em 2002 para 15,32 % do PIB em 2005. Conforme Castro *et al.* (2007), isso se deveu, em particular, ao crescimento da Assistência Social, motivado pelo aumento da cobertura de proteção assistencial do programa Bolsa-Família, do Desenvolvimento Agrário – ainda que irregular-, e, principalmente, da

Constituição, de princípios “beveridgianos” universalistas, que não prescrevem contribuições monetárias individualizadas como forma única de acesso à Previdência Social, em sentido mais estrito, e Seguridade Social, em sentido mais amplo, no Brasil”. Os benefícios não contributivos vêm apresentando um efeito muito importante na redução da pobreza entre os idosos. Dessa forma, os benefícios não contributivos cumprem um importante papel na estrutura da Seguridade Social (entendida como mais abrangente que o “Seguro Social” contributivo) no cumprimento de suas funções de repor renda de segurados e proteger os cidadãos contra o risco de pobreza.

Previdência Social. É importante ressaltar, também, um aumento das despesas da área Habitação e Urbanismo em relação ao PIB, contrastado por uma queda na área de Saneamento.

TABELA 5 – Gasto Social Federal e o PIB

Ano	GSF (corrente) R\$ milhões	GSF/PIB			GSF (constante IPCA para dez/2006)		
		%	N. Índice (1995=100%)	Variação Anual	Valor R\$ milhões	N. Índice (1995=100%)	Variação Anual (%)
1995	79.346	12,28	100	-	179.769	-	-
1996	92.705	11,90	97	-3,1	182.416	101	1,5
1997	108.073	12,41	101	4,3	199.592	111	9,4
1998	118.528	12,97	106	4,5	215.201	120	7,8
1999	129.542	13,30	108	2,6	220.433	123	2,4
2000	148.088	13,45	110	1,1	235.673	131	6,9
2001	164.968	13,76	112	2,3	251.677	140	6,8
2002	190.892	14,18	116	3,1	261.217	145	3,8
2003	220.161	14,15	115	-0,2	263.776	147	1,0
2004	256.292	14,51	118	2,5	288.023	160	9,2
2005	296.752	15,32	125	5,6	312.383	174	8,5

Fonte: Disoc/IPEA apud Castro (2007)

Conforme apresentado na tabela 5, Gasto Social Federal e o PIB (1995-2005), percebe-se que o Gasto Social Federal passou de 13,76% do PIB no último ano do governo FHC para 15,32% do PIB em 2005. Isto denota que o Governo Lula elevou a parcela do PIB destinada ao gasto social em pouco mais de 1.56 p.p. do PIB, o que significa uma tendência de crescimento do gasto social, em especial no governo Lula.

Já de acordo com a tabela 6, conforme Castro *et al.*, é possível fazer a análise do Gasto Social Federal (GSF) em comparação com a Despesa Efetiva do Governo Federal, despesa que se configura propriamente em desembolso em espécie pelo governo federal, o que acaba por tornar-se uma importante medida que permite inferir a prioridade fiscal que a política social assume na agenda de governo. Os autores acrescentam ainda que, além disso, é possível, do mesmo modo, buscar outras relações para qualificar as prioridades de gasto do governo, principalmente ao medir o compromisso com a área social *vis-à-vis* o total das despesas financeiras e não-financeiras do governo federal.

TABELA 6 – Gasto Social Federal (GSF) e as Despesas do Governo Federal (% PIB)

Ano	Despesa total do governo federal ⁽¹⁾ (em % do PIB)									Comparações (em%)		
	Despesas efetiva						Total (g=c+f)	Outras Despesas ⁽⁵⁾ (h)	Total (i=g+h)	(a/c)	(a/g)	(f/g)
	Despesas não-financeira			Despesa financeira ⁽⁴⁾								
	GSF ⁽²⁾ (a)	Outras despesas ⁽³⁾ (b)	Total (c=a+b)	Juros e encargos (d)	Amortização e encargos (e)	Total (f=d+e)						
1995	12,20	4,30	16,50	2,59	1,44	4,03	20,53	27,12	47,66	73,90	59,90	19,60
1996	11,77	3,70	15,47	2,50	0,85	3,36	18,83	18,22	37,04	76,10	62,50	17,80
1997	11,98	4,00	15,98	2,42	1,52	3,94	19,91	25,09	45,00	75,00	60,10	19,80
1998	12,76	4,11	16,86	3,37	2,65	6,02	22,88	31,78	54,66	75,70	55,80	26,30
1999	13,02	4,09	17,11	4,66	2,79	7,45	24,56	35,78	60,42	76,10	53,00	30,30
2000	13,15	4,18	17,34	3,56	3,99	7,51	24,85	35,86	55,97	75,90	52,90	30,20
2001	13,87	4,70	18,57	4,41	4,56	8,96	27,53	31,12	50,33	74,70	50,40	32,60
2002	13,96	4,26	18,22	4,11	5,12	9,23	27,45	22,80	50,14	76,60	50,80	33,60
2003	13,91	3,96	17,88	4,22	5,11	9,33	27,21	29,11	56,32	77,80	51,10	34,30
2004	14,27	3,83	18,10	4,21	4,05	8,26	26,37	25,04	51,44	78,80	54,10	31,30
2005	15,00	4,27	19,27	4,64	2,54	7,18	26,44	30,68	57,12	77,90	56,70	27,10

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Disoc/IPEA *apud* CASTRO (2007)

Notas:

(1) Elimina-se da despesa total do governo federal as transferências de recursos as entre órgãos da administração central e destes para a administração indireta (autarquias, fundações, fundos, empresas), movimentação que caracteriza dupla contagem.

(2) Diminuiu-se do GSF a despesa efetuada com recursos do FGTS por não constarem do Orçamento Geral da União. Além disso, para manter a comparabilidade das informações, foram excluídos do total dos GSF os pagamentos de juros e amortização da dívida e foram somadas as das despesas financeiras. Esse procedimento, por sua vez, não compromete as estatísticas apresentadas, dada a pequena representatividade das despesas financeiras no total do GSF – apenas 1,8% no período, em média.

(3) foram alocados neste item todas as despesas não incluídas na política social e que dizem respeito as demais políticas desenvolvidas pelo executivo federal, tais como: transporte, agricultura, meio ambiente, segurança pública, etc. Além disso, estão incluídas todas as despesas com o Legislativo e Judiciário Federal.

(4) Abrange a totalidade dos registros de pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida pública (interna e externa).

(5) Este item contém as seguintes despesas: (i) transferências intragovernamentais, para evitar dupla contagem; (ii) refinanciamento da dívida pública; (iii) transferências constitucionais - Fundef constitucional; FPE; FPM; programas de financiamento aos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FPX); cota-parte do salário-educação; cota-parte de compensações financeiras pela exploração/utilização de recursos hídricos, minerais, petróleo e gás natural; Cide; ITR; e IOF-Ouro; (iv) obrigações patronais; (v) empréstimos do FAT para o BNDES; (vi) Contribuição para a Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); e (vii) Encargos Financeiros da União (EFU).

A participação das despesas não financeiras manteve uma tendência a elevação, em especial no último mandato do governo FHC. Entretanto, a média desses gastos (17,47 % PIB) não foi superior ao primeiro mandato do governo Lula (18,37 % do PIB). Ressalta-se ainda que em 1995, no governo FHC, os GSFs representavam 73,9% das despesas não-financeiras, todavia, já no ano de 2002, esses gastos representavam 76,6% e em 2005, 77,90% das despesas não-financeiras.

No que diz respeito às despesas financeiras, o movimento foi contrário. Enquanto que no governo FHC manteve-se uma tendência de elevação, saindo de 6,02 % do PIB em

1998 para 8,96 % do PIB, em 2001, no governo Lula, a tendência foi de queda, apesar de que, em 2002 as despesas financeiras apresentarem-se em 9,23 % do PIB, em 2005 essa despesa caiu 2 p.p. , chegando a 7,18 % do PIB.

Castro *et al.* (2007) observam que o GSF se expandiu no mesmo ritmo do crescimento da atividade econômica, durante o primeiro mandato do governo FHC, apesar da preocupação do governo em diminuir as obrigações financeiras. Os autores argumentam que a dinâmica de crescimento dos gastos sociais ocorre devido a obrigação de cumprimento das determinações advindas da Constituição Federal, como também, do atendimento das pressões dos setores sociais, consubstanciando uma ênfase na prioridade fiscal destinada ao gasto social, facilitada pela recuperação do crescimento econômico, bem como pela estabilização da moeda.

No entanto, os mesmos autores argumentam que, no segundo mandato, embora o GSF tivesse se mantido em patamar similar ao do período anterior, o que predominou foi uma tendência de oscilações seguindo o ciclo econômico e os ajustes dos gastos fiscais do governo, principalmente com um deslocamento da prioridade do governo para o pagamento de juros e encargos da dívida pública. Acrescentam, ainda, que isso acarretou grande aumento dos gastos financeiros do governo e forte ampliação da carga tributária.

Os primeiros anos do governo Lula são vistos como uma continuidade da política anterior no que diz respeito a austeridade fiscal (visando o cumprimento das obrigações financeiras decorrentes da dívida pública, inclusive intensificando-a). No entanto, em relação aos gastos sociais, os primeiros anos deste governo foram de grande limitação, todavia, em seguida, observou-se certa recuperação dos gastos sociais e, já no ano de 2005, verificou-se uma ampliação dos gastos sociais. Por outro lado, Castro *et al.* (2007) afirmam que o aumento do *superávit* primário foi obtido, principalmente, graças à elevação da carga tributária. De um modo geral, a expansão do gasto social e das despesas financeiras do governo federal foi possível, justamente, por essa elevação da carga tributária, uma vez que as demais despesas não-financeiras permaneceram estáveis.

Ainda conforme os autores supracitados é possível perceber a vulnerabilidade dos gastos sociais durante os períodos de crise, ressaltando uma dinâmica em que o GSF está mais susceptível à expansão quando existe disponibilidade de recursos orçamentários e

pouca restrição fiscal, e à contração, quando ocorre piora da situação financeira do setor público, acompanhando, na maioria das vezes, pelo baixo crescimento do PIB, em conjunto com movimentos de restrições fiscais decorrentes de processos de ajustes. Cintra (2005), em “Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005”, acrescenta que o modelo macroeconômico brasileiro tem sido capaz de produzir ciclos econômicos que acompanham os movimentos de expansão e retração da liquidez e do comércio mundiais, entretanto, não tem conseguido recolocar o país no caminho do desenvolvimento econômico e social. O autor procura sustentar que as políticas cambial, monetária e fiscal são contraditórias e concorrem para bloquear o crescimento sustentado, a resolução dos pontos de estrangulamento na infra-estrutura e a expansão do gasto social.

Em sua obra “Entre a política econômica e a questão social”, Cardim (2005) afirma que a política econômica no governo Lula, em termos mais amplos, se manteve, uma vez que ela premia os mesmos interesses antes contemplados por FHC e sustenta a mesma retórica que recomenda, a quem perde com essas políticas, satisfazer-se com a vitória sobre a inflação, obtida há mais de dez anos e com o futuro melhor que um dia essa vitória trará.

2.3 - O caso do Fome Zero – mudança de ênfase por imposição das hierarquias

Como apontado anteriormente, este capítulo teve por objetivo analisar a primazia da política macroeconômica⁵⁶ no Brasil nos anos 1990/2000⁵⁷, que são questões próprias às escalas nacional e subnacional. Fica evidente, como primeira hierarquia da política pública, a primazia da política de estabilização econômica, dada pela função do Estado de regulação e sustentação do processo de acumulação de capital, como é vista, na fase atual.

⁵⁶ O conceito de política econômica vem sendo identificado pela perspectiva neoliberal com o de política macroeconômica. Contudo, os poucos manuais sobre esse assunto definem política econômica mais amplamente. O único manual publicado no Brasil, elaborado por Pascoal Rossetti (1981), define a política econômica como um conjunto de ações públicas que incluem todas as ações, exceto diplomacia, defesa nacional, e segurança pública. Ali há dois objetivos permanentes que são o crescimento e a distribuição de renda. Independente da pertinência dessa formulação, o que fica claro é a circunscrição deliberada da política econômica a ações de estabilização. Para uma discussão mais ampla, veja Garlipp & Baruco (2006).

⁵⁷ Para tratar dessas décadas nos concentraremos, por motivos já explicados na introdução desse trabalho, nos governos Fernando Henrique e Lula.

Nesse processo, a estrutura da política pública ficou baseada na estratégia geral de contenção fiscal do governo.

Tal primazia da política macroeconômica condicionou a implementação de uma efetiva ampliação da cobertura social, legalmente prevista na constituição de 1988. O padrão de implementação das políticas sociais, a partir dos anos 1990, ficou limitado à competição interna por recursos do fundo público. Essa estrutura limitou profundamente a ampliação da estrutura de cobertura que foi legalmente garantida na constituição de 1988, modificando profundamente as estruturas e a direção do gasto público.

Conforme estudo feito pelo IPEA (2007), a Constituição de 1988 surgiu como marco na história da política social brasileira, ampliando legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal e inserindo questões de cidadania e garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social. Representou uma mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorou no país até então. Jorge Abraão de Castro (2007, *mimeo*), ao estudar a política social dos últimos anos, acrescenta que houve uma verdadeira transformação quanto ao *status* das políticas sociais, relativamente a suas condições pretéritas de funcionamento,

“Em primeiro lugar, as novas regras constitucionais romperam com a necessidade do vínculo empregatício-contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em segundo lugar, transformaram o conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva. Em terceiro, estabeleceram o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de saúde e à educação básica” (Castro, 2007, p. 02, *mimeo*).

De tal modo, passam a ser constituídas legalmente como funções elementares do Estado direitos como saúde, educação e previdência social, ou seja, a manutenção e a implementação de condições mínimas de funcionamento da sociedade, adquiriram o *status* de política de Estado de direitos sociais básicos ligados a questão de cidadania. Contudo, ainda que sejam importantes os avanços, no que diz respeito a efetiva ampliação da cobertura de natureza jurídico-legal, a implementação das políticas sociais foi sendo condicionada a uma combinação de fatores macroeconômicos e políticos, resultantes da

implementação de uma agenda pautada em princípios neoliberais, que limitou e condicionou uma transformação social mais estruturante.

Assim, como a implementação da agenda neoliberal ampliou a disparidade na distribuição de renda e a presença da pobreza nos níveis supranacional, nacional e intranacional, impedindo uma legitimação da ação pública, ganhou espaço na agenda das políticas públicas a incorporação da temática de políticas sociais, sob a noção de desenvolvimento.

O programa Fome Zero possui essa perspectiva. Trata-se de um programa que visa o desenvolvimento do país com um direcionamento maior para a política social. Foi visto que o PPA 2004-2007 teve como ação principal, em termos de estratégia geral o desenvolvimento social, bem como, a estabilização macroeconômica. Entretanto, como visto anteriormente, a estabilização macroeconômica teve prioridade sobre o desenvolvimento social, tolhendo a perspectiva de reestruturação social da economia brasileira. As ações tiveram forte ênfase na assistência social, na complementação de renda para acesso à alimentação, apoio aos programas criados pelos governos estaduais, municipais e pela sociedade civil organizada, que buscava combater a fome por meio de restaurantes populares, a distribuição emergencial de alimentos, implantação da compra da agricultura familiar e da merenda escolar. Almeida Filho & Souza (2006) acrescentam ainda, que em 2004, o referido programa começou a ser aplicado nas grandes cidades brasileiras por imposições políticas, onde possuía menores capacidades para emancipação social das pessoas pobres. A partir disso, apesar dos seus resultados positivos, passou-se a se conceber o programa Bolsa-Família, como um programa isolado de transferência de renda.

Conforme os autores supracitados, de uma proposta inovadora e progressista, o programa de desenvolvimento defendido por Lula está se tornando uma repetição de políticas sociais anteriores. O projeto social implementado no ano de 2003 não se aproximou das medidas estruturais, pregadas pelo projeto inicial do Programa Fome Zero, capazes de criar meios de emancipação para as famílias carentes, ficando restrito a medidas de caráter emergencial. Nisto, é preciso reconhecer que o programa mantém o seu desenho original. A observação vale para os recursos que são aplicados nas diversas ações do programa, aí sim concentrados no Programa Bolsa Família.

Portanto, a mudança do programa Fome Zero não foi uma mudança de ênfase, mas sim, uma imposição das hierarquias da política pública, dada pelas funções estruturais do Estado, nas quais as funções do Estado, de regulação e sustentação do processo de acumulação de capital constituem a primeira hierarquia da política pública, representada, na fase atual pela predominância da implementação da política macroeconômica. “A estabilidade macroeconômica sobressaiu-se. Neste contexto histórico, tanto a hierarquia de primeira ordem (a acumulação), quanto a de segunda ordem (as instituições políticas), operaram para condicionar o exercício do gasto social ao orçamento equilibrado” (Almeida Filho & Couto, 2007, p. 18).

Assim, a implementação da política social, nos termos definidos pelo PPA ficou limitada as funções estruturais constitutivas do Estado Capitalista, além disso, são políticas que não adquiriram ainda status de política de Estado, caracterizando-se como uma política de Governo⁵⁸, fato que estabelece limites às políticas de desenvolvimento. Deste modo, como uma política de governo, sua implementação fica restringida, a sinergia, às forças que atuam no processo de acumulação de capital, à correlações de forças sociais favoráveis a sua implementação e aos limites de recursos públicos no interior das ações que configuram a política social.

Resultantes do embate de forças políticas e ideológicas presentes, tanto na disputa entre os setores público e privado quanto nos intra-setores públicos, a agenda macroeconômica, implementada nos anos 1990, é colocada hierarquicamente a frente das demais políticas públicas e impõem limites a implementação das políticas sociais.

Deste modo, entendemos que, apesar da possibilidade de poder de comando sobre o direcionamento da política pública, por meio de escolhas políticas, no sentido de resistência às determinações da divisão internacional do trabalho, prevaleceu, no período de estudo, o estreitamento das relações internacionais baseado na submissão irrestrita dos embates que ocorrem em nível das relações financeiras, comerciais e diplomáticas, explicitado pelo objetivo da estabilização. Com isso, a política de desenvolvimento do governo Lula, ficou submetida as políticas de sustentação da política macroeconômica. A primazia dessa política fez com que o projeto de desenvolvimento delineado pelo governo ficasse concentrado nas ações emergenciais do Programa Bolsa Família.

⁵⁸ Assim, não se constitui como um direito, sua continuidade fica ao sabor da prioridade do presidente de plantão (Marques & Mendes, 2007).

A seguir, trataremos da questão da importância de um projeto de desenvolvimento nacional, bem como de suas implicações para a política de desenvolvimento.

CAPÍTULO 3

A IMPORTÂNCIA DE UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL COMO ORDENADOR DAS HIERARQUIAS PRÓPRIAS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

Este capítulo apresenta-se como continuidade à discussão levantada nos capítulos anteriores, no que diz respeito às especificidades do Projeto de Desenvolvimento Nacional brasileiro. No entanto, presentemente, a discussão busca contribuir para a necessidade de apontar elementos que indiquem a construção da natureza do projeto de desenvolvimento nacional no capitalismo dependente. Paralelo a isso, objetivamos identificar as bases de um Projeto de Desenvolvimento Nacional (PDN), como ordenador das hierarquias próprias ao desenvolvimento brasileiro. Para a identificação das bases de um PDN, recorreremos aos estudos de alguns autores como Cano (1993, 1995, 2000), Lessa (1998, 2003), Furtado (1979), Pacheco (1998), Bacelar (1999), Reis Velloso (1999) e Magalhães (2005), que identificam alguns elementos necessários para a construção do PND.

Para tanto, discutiremos inicialmente elementos que indiquem a conformação da natureza deste PDN no capitalismo dependente e, em seguida, adentraremos na questão da formulação das bases de um projeto de desenvolvimento para o Brasil.

3.1 - A natureza do projeto de desenvolvimento nacional no capitalismo dependente

Esta seção busca contribuir para uma formulação da natureza do projeto de desenvolvimento capitalista, por meio do levantamento de determinadas considerações, algumas já apresentadas nos capítulos anteriores, que possam contribuir para essa formulação. Primeiramente, consideramos que somente o Estado possui a capacidade de aglutinar ações que visam desenvolver e articular, de forma sustentável e competitiva, a

economia do território à dinâmica do mercado nacional, uma vez que apenas o Estado possui a capacidade de implementar um projeto de desenvolvimento nacional.

Assim, a aspiração ao desenvolvimento depende de uma postura política das elites, sobretudo as econômicas, e dos governos em defesa dos interesses nacionais sociais, aspiração esta que deve ser colocada no centro das ações do governo. Porém, sendo esse projeto dependente de uma postura política das elites e dos governos, conforme Offe (1984), a estrutura interna do sistema de instituições políticas possui premissas que seleciona critérios de e sentidos de suas ações. O aparelho estatal escolhe e seleciona apenas interesses compatíveis com os interesses globais do capital, de forma a favorecer sua articulação e proporciona sua capacidade de selecionar atividades que procurem decantar um certo interesse de classe. Além disso, essa seletividade possibilita que o Estado proteja os interesses de classes que ele mesmo constituiu e reproduziu ao seu núcleo racional, o que lhe proporciona conveniências de realização exclusivas. Esse mecanismo antepara a realização mínima da estabilidade para a reprodução própria da ordem social. Com isso, o interesse de classe, não estando considerado no projeto de desenvolvimento, corre grande risco de não ser implementado como projeto, uma vez que existe um mecanismo de seleção, dentro do governo, que filtra as propostas que não possuem interesse.

Deste modo, apesar da possibilidade do estabelecimento do projeto de desenvolvimento, como uma ação particular de cada governo, em primeira instância, existem hierarquias às políticas públicas, que são dadas pelas funções estruturais do Estado - há primeiramente a primazia das funções de regulação e sustentação do processo de acumulação de capital sobre as demais funções - que pode ser entendida e visualizada, nos termos da fase atual do capitalismo, pela primazia da política de estabilização sobre as demais políticas de Estado. Contudo, dada a segunda hierarquia das políticas públicas, que depende de condições históricas particulares, relacionadas à natureza das instituições políticas e às correlações de forças sociais, a efetivação das ações depende das correlações de forças favoráveis para sua concretização.

Portanto, o projeto de desenvolvimento, caracterizado como uma política de governo, depende de uma correlação de forças sociais que lhe seja favorável. De tal modo, quanto maior a articulação e representatividade de uma sociedade, quanto mais

representativa ela seja, maior a possibilidade de manutenção de uma política que vise o desenvolvimento nacional.

Isso significa que existe uma demarcação muito bem delimitada à construção e à efetivação dos projetos de desenvolvimento, que visam intervir na ordem social desigual, fato comum aos diversos países da América Latina. Essa delimitação está dada pelas funções estruturais constitutivas do Estado Capitalista, que estão hierarquicamente à frente das funções sociais, fato que estabelece, por conseguinte, limites às políticas de desenvolvimento.

Deste modo, as políticas nacionais de desenvolvimento são indispensáveis para que os efeitos perversos do desenvolvimento capitalista global sejam minimizados. Porém, o grande desafio na criação das bases para um projeto de desenvolvimento para o Brasil é conseguir realizá-lo com consciência das limitações do desenvolvimento capitalista dos países da periferia, marcados pelas determinações estruturais de dependência.

Não ambicionamos, aqui, esgotar a natureza do projeto de desenvolvimento nacional, pelo contrário, ambicionamos debater a necessidade da construção da natureza do Projeto de Desenvolvimento Nacional no capitalismo dependente, para que assim, seja possível edificar o verdadeiro projeto nacional, que possibilite tirar o país da situação social tão alarmante.

Nesse esforço, em seguida, discutiremos as bases de um projeto de desenvolvimento para o Brasil, por meio dos principais autores que trazem essa discussão dos alicerces da construção do desenvolvimento nacional.

3.2 – Bases de um projeto de desenvolvimento para o Brasil.

Com a persistência de uma grande parcela da população condenada a permanecer à margem dos processos de integração social, torna-se impossível pensar na construção de uma sociedade nacional, sem que essa situação de seja modificada.

Nenhuma sociedade nacional pode existir, sobreviver e ao mesmo tempo construir um *destino nacional* em tais bases. (...) Portanto, desde que se veja o desenvolvimento como ‘problema nacional’, o diagnóstico e a atuação prática implicam em ‘querer coletivo’ polarizado nacionalmente (Florestan, 1968, p. 163).

Para tanto, faz-se necessário a intervenção do Estado, pois fica claro a relevância do papel do Estado e do planejamento no processo de integração territorial nas economias tardias e periféricas. Assim, não se trata de um processo espontâneo regido pelo livre jogo das forças de mercado, mas sim, responde a uma determinada proposta de industrialização nacional, na qual o Estado desempenha um papel central (Egler, 1993).

O alerta feito por Wilson Cano, em 1995, sobre a inequívoca necessidade de o Brasil retomar o desenvolvimento nacional, acompanhada, necessariamente, por políticas sociais que efetivamente redimam a pobreza nacional, ainda se faz presente, diante da atual exacerbação dos fenômenos da desigualdade, pobreza e fome. Somente com a perspectiva de construção de um projeto de desenvolvimento nacional, no sentido de construção de ações políticas que estabeleçam, projetam e direcionam às transformações da sociedade para a universalização da cidadania, será possível desmontar dinâmicas que representem o atraso econômico e político à construção social. Logicamente que essa construção do desenvolvimento nacional possui limites, no entanto, como apontado no primeiro capítulo, existem graus de liberdade da política pública.

Existe, desta forma, a inequívoca necessidade de formular estratégias políticas para um programa organizado e defensivo. Organizado, no sentido de não deixar exclusivamente ao mercado a solução de problemas econômicos e sociais, e, defensivo, porque apresentamos uma estrutura industrial importante e temos muito a perder, portanto, em termos de ativos e empregos, se permitirmos uma abertura desgovernada e orientada exclusivamente pelo mercado.

Em *“Soberania e política econômica na América Latina”*, Cano (2000) aponta para o fato de que o Brasil e a América Latina encontram-se hoje em uma encruzilhada de difícil opção, de um lado, “aceitar” a provável denotação mais dura dos problemas que o país enfrenta nos últimos anos, que tem sido evitada e atenuada pelos vários “socorros financeiros emergenciais” ou, de outro lado, tentar enfrentá-la, acreditando que os rumos caminham nessa direção. Esse enfrentamento, contudo, terá necessariamente que contrariar interesses poderosos, internos e externos, o que torna ainda mais difícil a formulação e execução de um novo Projeto Nacional, voltado aos interesses realmente nacionais e de sua economia. Já no artigo *“Reflexões para uma Política de Resgate do Atraso Social e Produtivo do Brasil na Década de 1990”*,(1993), o referido autor evidencia os

constrangimentos externos, como o acesso tecnológico, financiamento da dívida, entre outros, e internos, como dívida pública, inflação, organização do Estado, consenso político e etc., que impedem o encaminhamento para tal solução e para nossa inserção na Terceira Revolução Industrial. O artigo analisa, ainda, um conjunto de reformas estruturais profundas, bem como enuncia a inequívoca necessidade de um pacto político nacional, sem o qual não será possível encontrar o caminho de volta ao crescimento econômico e do resgate da imensa dívida social e econômica para com a nação brasileira.

Ainda segundo Cano (1995), para a consecução dessa formulação é necessária a elaboração de quatro subprojetos. Em um primeiro subprojeto, o autor ressalta a necessidade da manutenção de uma política de estabilização, mas que arbitre as perdas que inevitavelmente surgem em decorrência de tais políticas, com critérios de maior justiça social. Em um segundo subprojeto, teremos que enfrentar uma difícil engenharia política que passe não apenas pelos partidos políticos, mas que também discuta, negocie e promova os atendimentos possíveis à população. Já o terceiro subprojeto compreende um amplo conjunto de reformas estruturais, exigências imprescindíveis para que se possa promover o desenvolvimento. Esta última, em sua maior parte, deve ser feita economicamente, tais sejam, reforma do Estado; equacionamento do serviço da dívida; política fiscal e tributária com maior equidade; proteção do sistema financeiro nacional; reformas sociais (agrária, abastecimento, urbana, saúde pública, previdência social, educacional e ambiental) e maior transparência dos resultados dos empresas.

Por fim, como quarto subprojeto, teríamos o subprojeto do desenho estratégico do ‘modelo’, cujas margens são definidas pelos limites dos orçamentos cambial e fiscal e da capacidade interna de financiamento, mas também, por um processo seletivo de priorizações sociais e produtivas. Com isso, o modelo sócio-econômico proposto pelo autor supracitado deve ter, como pressuposto principal, seletivas priorizações para o crescimento e a distribuição da renda. O programa, ao priorizar áreas, necessita desenhar projetos específicos, contudo que atinjam áreas múltiplas, que simultaneamente, possam proporcionar altos efeitos positivos diretos e indiretos de emprego, de crescimento e de distribuição de renda. Ele acrescenta, ainda, que em seus objetivos de longo prazo são dirigidos “*para a constituição de nossa economia em nossa sociedade, de um amplo mercado de massas*” (Cano, 1995, p. 201).

Em “*Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*” (1995), o autor explicita o caráter das reformas necessárias para o desenvolvimento do Brasil e seus impasses políticos e internacional processo de debilitação do Estado Nacional Segundo Cano, para atingirmos nossos objetivos sociais e econômicos, há que se desempenhar, sobretudo, um Projeto Nacional que se liberte do Neoliberalismo.

Já Carlos Lessa (1998), indica a importância de se pensar no ordenamento das políticas públicas, dando a elas prioridades e direção, bem como alerta que a dura realidade estrutural da economia pode fazer valer sua presença apresentando-se como problemas de reversão, ocorrendo crescentes concessões de ordem tática, que acabam por reduzir o território da retórica do projeto inicial.

Assim, em trabalho que trata sobre a estratégia de desenvolvimento do Brasil nos anos 1970, Lessa (1998) já observava as articulações estruturais que presidem no país e que sempre se farão presentes no processo de desenvolvimento nacional. O autor enfatiza que qualquer reversão cíclica da política em curso amplia os atritos entre os blocos de interesses, que encontram dificuldades de se recompor em um espaço de acumulação temporariamente restringido. Uma estratégia que persegue o redesenho do desenvolvimento do país, segundo um modelo de referência ideal e fundamenta em um pouco mais que a própria vontade de seus formuladores, implica em atritos em blocos de interesses. De tal modo, a estratégia de desenvolvimento deve considerar as articulações político-econômicas.

Para ele,

“No nível do Estado e das relações Estado/Sociedade são inadmissíveis o conflito e o dissenso. Nenhum comando pode criar o conflito interno. E sem a instituição não se cumpre a missão. Por isso, é necessário ampliar e sofisticar os controles sociais. O desenvolvimento das potencialidades nacionais exige um sistema sob controle (...) recorremos a Reis Velloso: ‘O progresso, o desenvolvimento estão sempre a causar mudanças, quantitativas e qualitativas, que geram tensões e exigem correções (...) Se desequilíbrios ocorrem, é preciso ter um modelo e uma estratégia que permitam manter a rota desejada, com a necessária flexibilidade tática (...). Nessa dinâmica, não há lugar para retardos ou hiatos excessivos. De pouco valerá concentrar-se o máximo de esforços nem setor único, desprezando os demais (...)’”(Lessa, 1998, p.82)

O autor acrescenta ainda, que o Estado como sujeito fixa os perfis futuros para a sociedade e a economia e, conhecendo seus padrões comportamentais, dispõe de

instrumentos para pragmaticamente, por meio de sanções e estímulos, produzir trajetórias de acercamento aos perfis escolhidos. Entretanto sua eficácia, neste particular, depende de estarem os conflitos sociais congelados ou minimizados.

Ampliar a margem nacional de arbítrio assume importância cada vez maior, uma vez que possibilita que todas as regiões estejam no processo de produção e acumulação nacional, que por sua vez somente pode ocorrer com a integração de todo o território a uma mesma direção. Assim, o desenvolvimento deve aglutinar ações que possuam a finalidade de integração do território nacional, no intuito de arquitetar e reconstruir cada debilidade a ser enfrentada, integrando todo o território em um projeto de desenvolvimento nacional.

Carlos Lessa, quando indagado em entrevista feita ao Partido Comunista do Brasil (PC do B), em junho de 2003, acerca do projeto de desenvolvimento para o Brasil, afirmou que devemos retornar ao passado na bela dimensão do desenvolvimentismo, entretanto, ao mesmo tempo, devemos ter uma visão muito clara do presente, o que significa ter consciência de seus limites de desenvolvimento e comprometimento com o futuro. Sendo assim, devemos voltar ao resgate de uma visão de desenvolvimento implementada nos anos 1950, mas com uma dimensão absolutamente nova, *“hoje o povo brasileiro, quer desenvolvimento e inclusão social”* (Lessa, 2003, p. 03).

Todavia, vale lembrar que a potencialidade de construção do futuro é feita pelo anseio de uma sociedade e não decorre automaticamente do jogo de mercados. O mercado não é capaz de construir o futuro. O futuro somente pode ser construído pela vontade de uma sociedade política que escolhe ter uma determinada direção. A eleição do presidente Lula marcou claramente a escolha de uma determinada direção, porém, ela não foi implementada por completa, como vimos, pela imposição das hierarquias próprias da formação do nosso Estado nacional, no qual a primeira hierarquia da política pública, de acordo com as funções do Estado, de regulação e sustentação do processo de acumulação de capital, é representada hoje pela primazia da política macroeconômica de estabilização sobre as demais políticas.

Furtado (1979) avança, ao afirmar que, para se pensar em desenvolvimento da nação, é necessário promover seu mercado doméstico, com suas heterogeneidades, de forma integrada. Isso certamente possibilitaria uma redistribuição geográfica da atividade

econômica, incorporando as regiões em um esquema único de divisão nacional do trabalho, articulando-as de forma dinâmica em torno da meta geral de superação da estagnação, conservando as características peculiares de reestruturação das mais variadas estruturas dos complexos produtivos regionais e tendo, como juízo crítico, o alargamento do mercado nacional com probidade social. Desse modo, fica claro que tais medidas, designadas a corrigir também a crescente concentração de renda na economia brasileira, terão efeitos multiplicadores sobre toda a estrutura produtiva do país.

Conforme Pacheco (1998) a experiência internacional demonstra que o enfrentamento das disparidades regionais, em um quadro de globalização, irá requerer uma ação pública ainda mais ativa, sobretudo no que concerne aos gastos com infra-estrutura, que são inimagináveis de serem legados ao setor privado. Acrescenta-se a isso a necessidade do requerimento de uma política industrial de âmbito nacional, com ações setoriais voltadas para amparar a competitividade das estruturas regionais especializadas.

Nisto, acrescentamos as colocações de Tânia Bacelar (1999), que, contrapondo-se à visão dominante atual, procura argumentar que a inserção de um país como o Brasil no novo ambiente mundial pode se dar sem ampliar ainda mais as fraturas, especialmente as sociais e regionais, herdadas do passado. A autora defende que é possível combinar a inserção econômica no mercado global com a busca de integração das diversas regiões do país, na dinâmica do desenvolvimento nacional. Ela defende, ainda, que o controle social da economia é tarefa do Estado e ele deve se impor aos ventos liberalizantes que sopram atualmente, em meio à exaustão do nacional desenvolvimentismo, hegemônico no Brasil do século XX - subordinar a dinâmica econômica regional ao objetivo da consolidação da integração nacional é tarefa do Estado - não apenas do Governo. A proposta de Bacelar (1999) se contrapõe à desintegração competitiva, excludente, seletiva e em curso e, ao contrário, supõe uma nova abordagem da questão regional brasileira e propõe a formulação e implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

A partir de estudos como os de Pacheco (1998) e Carlos Vainer (1995), parece claro que as tendências de mercado tendem a aprofundar as diferenciações regionais herdadas do passado e a fragmentar o Brasil. Com isso, a emergência de focos de um novo tipo de regionalismo, intitulado de “provincianismo mundializado” por Vainer (1995), sinaliza nessa direção. Se essa hipótese de tendência está correta, compete ao governo

atuar no sentido de evitá-la. Para isso, cabe-lhe conceber e implementar uma nova política de desenvolvimento regional, ou ainda, uma política nacional de desenvolvimento regional, como expõe Bacelar (1999).

Isto significa dizer que o eixo central da nova política de desenvolvimento defendida pela autora deve ser constituído, pelo objetivo da *equidade*⁵⁹ e da *eficiência*⁶⁰. Outro marco importante, que não pode deixar de ser considerado na nova política de desenvolvimento regional, ainda segundo a autora, diz respeito ao *enfrentamento das tendências de fragmentação* das economias continentais como a brasileira, pela integração internacional e *seletiva* de regiões ou sub-regiões específicas e bem dotadas e já articuladas ao comércio mundial. Para esta tendência, cada vez mais definida com o avanço da globalização, é importante que, através de um projeto nacional, a nova política de desenvolvimento regional aprecie, entre seus objetivos básicos, a *integração* dos espaços regionais, por meio de uma divisão espacial de trabalho que articule no interior da economia nacional das diferentes regiões, disseminando em todas elas os efeitos positivos do crescimento da economia e da inserção cada vez maior do país no mercado mundial.

O livro “*A crise mundial e a nova agenda de crescimento*”(Reis Velloso, 1999), que contém os estudos produzidos para o XI Fórum Nacional, aborda alguns dos principais problemas e dilemas enfrentados pelo desenvolvimento brasileiro no final do século passado. O livro parte de uma análise da modernidade como processo e como projeto, ou seja, em sua racionalidade instrumental e em sua finalidade universal, a autonomia de todas as pessoas, sua liberdade de escolhas e sua libertação. É uma análise que ilumina tanto o entendimento do fenômeno globalização, quanto a crítica de suas possíveis conseqüências socioculturais.

Reis Velloso (1999) empreende ampla análise das recentes crises enfrentadas pelos países emergentes (crises associadas ao mercado mundializado), indicando como, em decorrência, se poderá evitar uma crise global e como tornar o sistema financeiro internacional mais estável, bem como indaga se a crise brasileira do início dos anos 1990

⁵⁹ Que se traduz na redução das desigualdades no que se refere a níveis de renda e oportunidades e condições de trabalho das populações regionais.

⁶⁰ Que se traduz não só na montagem e ampliação da uma base econômica regional, mas, cada vez mais, na implantação de uma estrutura produtiva capaz de competir no mercado nacional mais aberto e no mercado internacional.

poderia ter sido evitada. Conforme o ex-ministro, o Fórum defende que é possível ter reformas capazes de permitir, notadamente, a consolidação de um novo modelo de desenvolvimento, à base de uma economia internacionalmente competitiva, acoplado a um novo tipo de crescimento, dotado de alto conteúdo de capital humano.

Segundo Magalhães (2005), uma proposição estratégica, que se coloca da perspectiva de longo prazo, indica os objetivos básicos a serem perseguidos e o caminho para atingi-lo, pois apenas em um modelo de crescimento, uma estratégia previamente formulada é possível denunciar de forma consistente e irrecusável, os erros que estão sendo cometidos e buscar novos rumos a serem seguidos.

Assim, as críticas à política econômica em curso, ainda que pertinentes e bem fundamentadas, unicamente terão efeitos se alternativas mais eficazes forem fornecidas. Essas alternativas podem ser apresentadas por meio de uma proposta de desenvolvimento. Somente com uma proposição de política serão discutidos os objetivos básicos de eliminar o atraso econômico e as alternativas existentes, capazes de justificar as novas tomadas de decisão e oferecer possibilidades de melhores resultados. Se, entretanto, uma alternativa não for apresentada, a estratégia em curso será mantida.

Ainda para o referido autor, a globalização não esvaziou as soberanias nacionais e nem, portanto, a capacidade dos países subdesenvolvidos de orientarem suas políticas econômicas, deste modo, *“se essa capacidade permanece, porque não existe reação eficaz contra as atuais regras do jogo da globalização, que lhes são claramente desfavoráveis?”*(Magalhães, 2005).

Um indicativo a essa questão diz respeito a barreira ideológica. Argumentos e análises, gerados nos países desenvolvidos, são utilizados para obter das economias periféricas comportamentos cujos objetivos é manter a situação presente de mundo dividido entre países e pobres complementadas, ou sancionada, por barreira institucional, sob a forma de regras de comportamentos estabelecidas pelos países desenvolvidos e organizações internacionais (*idem*, p.152). A não adoção de tais medidas poderá resultar em punições, como retirada de apoios e empréstimos do FMI e Banco Mundial e retaliações autorizadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), apoiadas, no entanto, pelos argumentos ideológicos.

Entretanto, ainda de acordo com Magalhães (2005) , é necessário apontar que países do Leste da Ásia, lançando bem-sucedidas políticas de desenvolvimento, diferentemente dos países latino-americanos, ignoram os preceitos neoliberais representados do Consenso de Washington, enquanto que os países asiáticos, inspirados no exemplo do Japão, que com ampla ação do poder público e com adoção de medidas típicas de políticas de desenvolvimento, tinham motivos para resistir à barreira ideológica, representada pelo Consenso, os latino-americanos só viam razões para aceitá-la.

Portanto, a eliminação do atraso econômico desses países somente será possível, partindo da eliminação da barreira ideológica, a partir do momento em que as elites nacionais deixarem de possuir uma posição servil diante dos ditames internacionais e priorizarem as políticas de desenvolvimento, no qual a ação do Estado possui papel fundamental.

Com as discussões apresentadas acima, entendemos que uma política social estruturante, na atual fase do capitalismo, que inclua objetivos que vão além das necessidades estruturais do Estado de manter a ordem social, que pretenda corrigir a iniquidade social do país, somente terá sucesso em sua implementação, se essa estiver no núcleo das prioridades das ações do governo. Vistas desse prisma, com a inexistência de um Projeto de Desenvolvimento Nacional, predominam as políticas que garantam, sobretudo, as determinações funcionais do Estado. A partir disso, o sucesso da implementação de políticas sociais estaria sujeito, em particular, em sua abrangência e sua representatividade social, à organização das forças políticas do Governo. A incorporação de uma perspectiva de desenvolvimento nacional, que busque a superação dos graves problemas sociais que tanto assola o país, deve situar-se no núcleo das prioridades das ações do governo, dependendo não somente de sua sinergia às forças que atuam no processo de acumulação de capital, mas, fundamentalmente, de um escopo da política de governo em defesa dos interesses sociais.

Na ausência de uma estratégia nacional que aspire ao desenvolvimento social do país, como vem ocorrendo a partir da implementação das políticas neoliberais, em última instância, a escolha dos caminhos e formas estará essencialmente sustentada em forças sociais, por conseguinte, suscetível a interferências constitutivas do Estado, o que leva a exacerbação das contradições internas da gestão do governo.

Existem, portanto, operações de seleção adicional, resultado de atos soberanos, que podem ser identificadas em projetos nacionais de desenvolvimento, constituindo um sistema de filtragem das políticas públicas. Tais projetos, sendo eles bem consolidados, alcançariam este objetivo de filtragem das políticas públicas, na medida em que conferissem a certos conteúdos políticos probabilidades de realização maiores, assegurando tratamento preferencial a certos interesses, concedendo-lhes primazia no tempo, oportunidades e meios específicos de aplicação.

Ao orientar a política pública aos objetivos e metas previamente acordadas, configuram-se um ordenamento de objetivos e metas das políticas públicas, por graus de importância, conformando o que denominamos anteriormente de hierarquias das políticas públicas (Almeida Filho & Couto, 2007). Essa seletividade institucional expressa, deste modo, uma operação interna ao governo que impede que, como vimos, políticas contrárias ao exercício das funções estruturais do Estado sejam estabelecidas, bem como as hierarquias, prioridades da política pública. Com a inexistência de uma orientação para política pública, as políticas que garantam as funções estruturais do Estado são predominantes e quaisquer políticas que ultrapassem essas prioridades da política funcional de Estado, estarão submetidas à aprovação no Congresso Nacional.

A não-existência de orientações para a política pública com objetivos e metas, acirra as contradições internas do governo e poderá haver diversas propostas de diversos grupos políticos, bem como de projetos aleatórios, com objetivos diversos, que serão colocados em pauta de discussão e que serão implementados, dependendo da sua confluência com os interesses dos grupos no poder. Esses projetos são implementados, sem nenhum vínculo, a um projeto de Governo que busque alcançar objetivos e metas pré-definidas, logo, não apresentam um sentido de uma política de desenvolvimento nacional que busque enfrentar cada debilidade a ser superada.

A seguir, na finalização desta dissertação, apresentaremos nossas considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos nessa dissertação a noção de que estamos diante de uma nova fase do capitalismo, visto que, em virtude do crescente processo de mundialização do capital, existe uma forte generalização do movimento especulativo do capital, configurando uma nova forma histórica da dependência. Constata-se a promoção dos mercados a instâncias controladoras das políticas econômicas nacionais, como se fosse criado um novo âmbito de regulação correspondente ao espaço supranacional. Esse processo implica no encobrimento da representatividade dos Estados nacionais e na formulação de políticas econômicas desenvolvidas sob a primazia dos mercados. No entanto, ressaltamos que, em última instância, as unidades de capital não podem prescindir das ações do Estado, já que somente nessas ações as funções de regulamentação e legitimação (necessárias ao processo de acumulação) podem ser exercitadas.

Demos particular atenção às correlações de forças sociais e às políticas de desenvolvimento que, a depender da configuração cultural e política de cada país, possuem a habilidade de intervir para alterar ou ativar as determinações da dependência, uma vez que os Estados da periferia, ainda que não tenham potencial para superar sua condição estrutural, podem alcançar a condição de resistência à “periferização”. Assim, conjecturamos que existem graus de liberdade ao exercício da política pública de governo, que podem atuar de forma a filtrar e amenizar essas determinações próprias do desenvolvimento capitalista dos países latino-americanos e manter uma condição de desenvolvimento mais incluyente e mais soberana.

De tal modo, pressupomos que a política pública em geral, seja econômica ou social, possui um conteúdo eminentemente político. Portanto, permanece suscetível a intervenções/influências das correlações de forças que são criadas em cada país. Segundo Almeida Filho (2007), as políticas públicas, cada uma delas, possui importâncias distintas e são ordenadas, especialmente, pelos interesses vinculados às forças sociais, mas ao mesmo tempo pelo enraizamento que vai sendo criado no “tecido social”. Como resultado, o direcionamento da política pública é subordinado pelas condições de organização de cada sociedade e dos vínculos e interesses das forças sociais, que fica submetido às concepções construídas pela correlação de forças sociais, conformadas em cada período histórico. Contudo, entendemos que as forças sociais podem se organizar para reformular essas

concepções construídas. Isso dá à intervenção pública, vinculada às forças sociais, uma condição de organização, abrangência e representação social.

Neste contexto, buscamos apreender as implicações da tentativa da implementação de políticas de desenvolvimento em países periféricos, como o Brasil, que possuem um conteúdo estruturante, como é o caso do projeto inicial Fome Zero, dada a submissão do Estado Nacional aos embates que ocorrem em nível das relações financeiras, comerciais e diplomáticas, explicitado pelo objetivo da estabilização. Indicamos que existem, em última instância, limites intrínsecos ao desenvolvimento capitalista dos países como o Brasil, considerado fora do núcleo orgânico do capitalismo, e existem limites específicos ao Estado Nacional. Essas determinações estruturais do Estado capitalista estão configuradas pela existência de hierarquias nas ações do Estado, próprias a sua natureza, condicionando a construção do país e a direção das políticas de governo, dada a nova fase do desenvolvimento do sistema global. Destaca-se que a primeira hierarquia da política pública, de acordo com as funções do Estado, de regulação e sustentação do processo de acumulação de capital, hoje é dada pela primazia da política macroeconômica de estabilização sobre as demais políticas, já a segunda hierarquia das políticas públicas é dependente de condições históricas particulares, relacionadas à natureza das instituições políticas e às correlações de forças sociais.

De tal modo, as determinações estruturais do desenvolvimento capitalista dependente e da hierarquia das políticas do Estado condicionam a construção dos países latinos americanos. Uma vez que estes determinantes estão estabelecidos, a natureza de seu desenvolvimento não se altera. Contudo, apesar da imposição da primeira hierarquia, entendemos que existem graus de liberdade da política pública, que permitem que os países almejem um projeto de desenvolvimento nacional mais incluyente.

No entanto, entendemos que, apesar da possibilidade de poder de comando sobre o direcionamento da política pública, por meio de escolhas políticas, no sentido de resistência às determinações da divisão internacional do trabalho, prevaleceu, no período do estudo, o estreitamento das relações internacionais, baseado na submissão irrestrita dos embates que ocorrem em nível das relações financeiras, comerciais e diplomáticas, explicitado pelo objetivo da estabilização. Com isso, a política de desenvolvimento do governo Lula ficou submetida às políticas de sustentação da política macroeconômica. A

primazia, em todas as instâncias, dessa política fez com que o projeto de desenvolvimento delineado pelo governo ficasse concentrado nas ações emergenciais do Programa Bolsa-Família.

Existe, portanto, uma estrutura peculiar no Brasil que consiste em vínculos orgânicos de relações e interesses entre o país as empresas nacionais e os bancos com o núcleo dos capitais, constituindo-se uma postura peculiar da elite e do governo nacional de adesão entusiástica aos desígnios externos e ao novo regime de acumulação, configurando, portanto, em uma nova forma de dependência. O que muda em relação aos períodos anteriores, como na fase do desenvolvimentismo, são os termos desta relação, uma vez que se submetem aos desígnios externos, à custa do abandono de uma perspectiva nacional, vindo ao encontro da provocação que fazem Paulani & Pato (2006), como eixo de suas argumentações, da existência de uma postura política “servil” no Brasil.

Com esse conceito, pretendemos incorporar a idéia de Almeida Filho (2007), uma vez que a opção da política macroeconômica passou a seguir o objetivo de estabilização nos termos sugeridos pelos organismos internacionais e agências de cálculo de risco, a postura da elite nacional é de subserviência às determinações, recomendações e interesses dos grandes capitais e dos países centrais do capitalismo atual, dificultando a implementação de qualquer perspectiva de política pública que vise ações que projetem o desenvolvimento nacional.

Estamos, portanto, em uma fase em que a dependência é desejada, marcada pelo ingresso do país na rota da valorização financeira, por meio de políticas macroeconômicas que dos mais variados meios transforma o país em um *locus* de valorização em nome do e abandono da soberania e autonomia da política pública nacional. Logo, a perspectiva de um desenvolvimento servil é consolidada no Brasil em detrimento de nossa capacidade de edificar uma política de desenvolvimento nacional que promova o crescimento do país, eleve nosso estoque de riqueza e contenha o aumento da miséria e da barbárie social.

Concordamos com Almeida Filho (2007), para quem manter a política econômica que vêm sendo implementada nos últimos anos dificulta o desiderato nacional, impedindo qualquer aspiração de uma sociedade. Isso posto, o desenvolvimento deve ser suficiente para mitigar os graves problemas sociais estruturais. A aspiração ao desenvolvimento,

como foi tratado na última seção desta dissertação, depende de uma postura política das elites (sobretudo as econômicas) e dos governos de defesa irrestrita dos interesses nacionais sociais. Vale acrescentar que esta aspiração não foi colocada pelo atual governo como o centro das ações do Estado.

Pretendemos indicar, deste modo, que o anseio ao desenvolvimento possui legitimidade, ainda que existam limites circunscritos, sobretudo, pelas relações históricas de dependência. Nesse sentido, faz-se indispensável a anulação dos elos de dependência vinculados a uma espécie de servidão, ou seja, uma acomodação dos interesses nacionais ao desígnio dos interesses externos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAÃO, J. A.(2007) Boletim de Políticas Sociais: capítulo de introdução. *Mimeo*. 18 p.
- ALMEIDA FILHO, N. (2004). O debate atual sobre a dependência. *In: Encontro Nacional de Economia Política, 2004*, Uberlândia. Anais do IX Encontro Nacional da SEP, 22 p.
- _____. (2007). Roda Viva Brasileira: dependência e servidão. *In: I Colóquio Brasileiro de Economia Política dos Sistemas-Mundo, 2007*, Florianópolis. Anais do I Colóquio Brasileiro de Economia Política dos Sistemas-Mundo, v. 1, 28 p.
- ALMEIDA FILHO, N. & SOUZA, L. R de. (2005). Fome Zero: Dilemas de Concepção e Implementação nos Primeiros Dois Anos do Governo Lula. *In: X Encontro Regional de Economia. Anais do X Encontro Regional de Economia - Nordeste*. Fortaleza. 19 p.
- _____. (2006). A Busca pela estabilidade e seus impactos sobre o Projeto Fome Zero - uma proposta de Segurança Alimentar para o Brasi. *In: XLIV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Anais do XLIV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, v. 1., Fortaleza. p.. 01 - 20.
- ALMEIDA FILHO, N., & COUTO, E. P. (2007). *Limites ao Exercício da Política de Segurança Alimentar*. In: XII Encontro Regional de Economia, 2007, Fortaleza - CE. Anais do XII Encontro Regional de Economia. 23 p.
- AMARAL, M. S. (2006). *A Investida Neoliberal na América Latina e as Novas Determinações da Dependência*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. 260 p.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Por uma política nacional de desenvolvimento regional*. Revista econômica do Nordeste- REN, Rio de Janeiro: Banco do Nordeste do Brasil, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun.1999.
- ARRIGHI, G. (1995). A desigualdade mundial na distribuição de renda e o futuro do socialismo. In: E. SADER, *O mundo depois da queda*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1998). *A ilusão do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Vozes.
- BANCO MUNDIAL (2006). Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial 2006: *A Equidade Aumenta a Capacidade de Reduzir a Pobreza*.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Economia e Finanças. Brasília. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: jan de 2007.

BAUMAN, R. (2000). *Brasil, Uma Década em Transição*. Rio de Janeiro: Campus.

BELIK, Walter & DEL GROSSI, M. E. (2003). *O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil*. XLI Congresso da SOBER, Juíz de Fora, 34 p.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga, L. (2000). Finança global e ciclos de expansão. In: J. L. FIORI, *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, p. 87-118.

BIASOTO, G. J. (2003). Limites e Sustentabilidade da Política Fiscal. In: *Política Econômica em Foco, n.1 – maio/ago*, p. 73-92.

BORON, A. (2004). *Entrevista a Atilio Boron: Kirchner espera pelo apoio de Lula.*, Disponível em: <<http://www.galizacig.com>>. Acesso em: set. de 2007

BRAGA, J. C. (1985). *Temporalidade da Riqueza - Uma contribuição à teoria da dinâmica capitalista*. Tese (Doutorado em Ciência Econômica) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

_____ (1993). *A financeirização da Riqueza*. São Paulo: IESP/FUNDAP (Texto para discussão).

_____ (1998). Financeirização Global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: M. e. TAVARES, *Poder e Dinheiro*. Petrópolis: Vozes, p. 195-242.

_____. (2000a). *Economia e Fetiche da Globalização Capitalista*. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/artigos/artigo60.htm>. Acesso em set. de 2006

_____. (2000b). *O Estado antiliberal da macroeconomia da riqueza financeira*. São Paulo: Indicadores Iesp, n.81.

BUSTELO, P. (2003). Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá. VV.AA., *Estudios de historia y de pensamiento económico. Homenaje al profesor Francisco Bustelo García del Real*. Madrid: Editorial Complutense. 21 p.

CANO, W. *Reflexão sobre o Brasil e a nova (des) ordem internacional*. Campinas São Paulo. Editora UNICAMP/FAPESP. 4ª ed. 1995, 203 p.

_____. (2000). *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp, 583 p.

CARCANHOLO, M. D. (2004a). Abertura e Vulnerabilidade Externa: Restrições Estruturais para o Desenvolvimento em uma Economia Periférica. In: XAVIER, Clésio Lourenço (Org.). *Desenvolvimento Desigual*. 1 ed. Uberlândia: Editora da Universidade Federal de Uberlândia.. p. 73 - 110.

_____. (2004b). Neoliberalismo e Desenvolvimento em uma Economia Periférica. In: XAVIER, Clésio Lourenço (Org.). *Desenvolvimento Desigual*. 1 ed. Uberlândia: Editora da Universidade Federal de Uberlândia, p. 283-320.

CARDIM, F. J. (2005). Entre a política econômica e a questão social. *Observatório da Cidadania*, p. 33-41.

CARDOSO, F.H. & FALETTO, E. (1969). *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Guanabara.

CARDOSO, F. H. (1995). Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. *Revista de Economia Política*, V. 15, n° 04.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. & DUARTE, B. C. (2007). Gasto social e política macroeconômica: trajetória e tensões no período 1995-2005. XII Encontro Nacional de Economia Política. *Sociedade Brasileira de Economia Política*, SEP, São Paulo.

CHESNAIS, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xaviana. 335 p.

_____. (1998). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã.

CINTRA, M. A. (2005). Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. *Novos Estudos CEBRAP*. n° 73, CEBRAP: São Paulo, p. 22.

COUTINHO, L. (1995). “Nota sobre a natureza da globalização”. *Economia e Sociedade*. Campinas, jun, p. 21-26.

DECRETO n° 2.829. (1998) Base legal para o PPA 2000-2003. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes/evolucao_7.pdf>. Acesso em: 25 de abril de 2006.19 p.

DELGADO, G. & TEODORO. (2005). Desenvolvimento e Política Social. In: L. (. JACCOB, G. DELGADO, J. CASTRO, J. CARDOSO JR., T. M., & N. e BEGHIN, *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo* (pp. 409-435). Brasília: IPEA.

DE PAULA, J. A. (Org) (2005) Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula. São Paulo: Autêntica, p. 507.

_____. (2003). *A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula* (1ª ed.). Belo Horizonte: Autêntica.

DINIZ, E. (2002). Empresariado, Estado e desenvolvimento: novas tendências no limiar do novo milênio. *Texto apresentado no 3.º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Niterói: Associação Brasileira de Ciência Política*, 29 p.).

_____. (2003) . *Democracia e Desenvolvimento: a relevância da dimensão político-institucional*. Trabalho apresentado na jornada “ Un Año de Gobierno Lula: Oportunidades y Desafíos”, promovida pela EBAP, Universitat Pompeu Fabra y Fundación CIDOB, realizada em Barcelona, 19 p.

DOS SANTOS, T. (1970). “Structures of Dependence”. *The American Economic Review*.. New York. p. 231-236.

_____. (2000). *A Teoria da Dependência – Balanço e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

DRAIBE, S. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP* , v. 15, n. 2, nov., 39 p.

FILGUEIRA & DRUCK, G. (2007). Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Rev. Katál. Florianópolis* , v. 10 n., p. 24-34.

FLORESTAN, F. (1968). *Estrutura de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1979. 276 p.

GARLIPP, J. R. (2001). *Economia Desregrada - Marx, Keynes e Polanyi e a Riqueza no Capitalismo Contemporâneo*. Campinas.

GARLIPP, J. R., & BARUCO, G. C. (2006). Neoliberalismo, Consenso e Pós-Consenso de Washington: a primazia da estabilidade monetária. *In: VI International Finance Conference. Anais da VI International Finance Conference*. Santiago.

IPEA, (2007). Política social: acompanhamento e análise. Edição especial nº 13. 377 p.

IVO, A. B. (jul./dez. de 2001). A "destituição" do social: Estado, governo e políticas sociais. *Caderno CRH* , 41-84.

JESUS, C. M.. (2006) *Desenvolvimento Territorial no Brasil: a experiência dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento social*. . Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

LESSA, L. C. (1995). *A Estratégia de desenvolvimento 1974-1976 : sonho e fracasso*. Rio de Janeiro. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ. 291 p.

_____. (2003). Um brasileiro otimista. Entrevista feita pelo PC do B em junho de 2003. 7 p.

LOPREATO, F. L. (2005). Política fiscal: mudanças e perspectivas. *Política Econômica em Foco*, n. 7 , pp. 184-205.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. (2005). Nova estratégia de Desenvolvimento para o Brasil: um enfoque de longo prazo. São Paulo: Paz e Terra.

MARINI, R. (2000). *Dialética da Dependência*. Rio de Janeiro: Vozes.

MARQUES, R. M. & MENDES, A. (2007). Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *Rev. Katál. Florianópolis* v. 10 n. 1 p. 15-23 jan./jun.

MARQUES, R. M., & NAKATANI, P. A. (2007). Política econômica do governo Lula: como mudar para ficar no mesmo. . *Revista Tiers Monde*. Paris.

MATOS, P. D. (2002). *Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND*. São Paulo: Tese de mestrado - USP.

MENDONÇA, N. C. (2005). *Os desafios do desenvolvimento territorial rural: limites e possibilidades das estratégias dos governos FHC e Lula*. Uberlândia: Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (1996). *PPA 1996-1999 - ESTRATÉGIAS E DIRETRIZES DA AÇÃO DO GOVERNO*. Acesso em novembro de 2006, disponível em www.planejamento.gov.br

NAKATANI, P. & CARCANHOLO, R. A. (1999). O Capital Especulativo Parasitário: Uma precisão teórica sobre o capital financeiro característico da globalização. *Ensaio FEE*, 1, pp. 284 - 304.

OFFE, C. (1984) *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo.

PACHECO, C. A. (1998). *Fragmentação da nação*. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 291 p.

PAULANI, L. M. (dez de 1999). Neoliberalismo e Individualismo. *Economia e Sociedade*, v. 13, pp. 115-127.

PAULANI, L. M. & PATO, C. G. G. (2005). *Investimentos e servidão financeira: o Brasil no último quarto de século*. In: DE PAULA, J. A. (Org) . Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula. São Paulo: Autêntica Editora. pp. 37-68.

PLANO PLURIANUAL 1996-1999. Ministério do Desenvolvimento: Brasília. Disponível em: www.planejamento.gov.br. Acesso em: jun. de 2006.

PLANO PLURIANUAL 2004-2007. Orientação estratégica de governo um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. *Ministério do Planejamento e Gestão*. 27 p.

POLANYI, K. (1980). *A grande transformação: as origens da nossa época*. (W. FANNY, Trad.) Rio de Janeiro: Campus.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Governo Fernando Henrique Cardoso. *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Brasília: 1996. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: jun de 2006.

REIS VELLOSO, J. P. (Org.). *A crise mundial e a nova agenda de crescimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999. 568 p.

ROSSETTI, J. P. (1981). *Política e programação econômica*. São Paulo: Atlas.

SANTOS, C. C. (2006). *Ideologia, Partidos Políticos e Gasto Social na América Latina (1980-1999)*. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

SEN, A. (2001). *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record.

SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA – SPE. Ministério da fazenda. Disponível em: <www.fazenda.gov.br>. Acesso em: jun de 2007. Brasília.

SCHWARZER, H., & QUERINO, A. (2002). *Benefícios sociais e Pobreza: programas não-contributivos da seguridade social brasileira*. Brasília, DF: IPEA, 2002 (*Textos para Discussão, 929*) .

SILVA, J. G., TAKAGI, M., & GROSSI, M. E. (2001). *Evolução da Pobreza no Brasil. Texto para Discussão. IE/UNICAMP*, , n° 104, pp. 1 - 35.

SILVA, J. G. & TAKAGI, Maya. (2004). *Fome Zero – política pública e cidadania*. Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política, (p. 17). Uberlândia, jun.

TAVARES, M. c. & MELIN, L. C.. (1998). Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. D. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, pp. 55-86.

TEIXEIRA, R. A. (2007). Dependência, desenvolvimento e dominância financeira: a economia brasileira e o capitalismo mundial. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo, IPE/USP, 214 p.

UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. (1996) Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: jul de 2006.

VAINER, Carlos (1995) Regionalismos Contemporâneos. In: *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. FUNDAP: São Paulo.

VASQUEZ, D. A., HOFLING, D. d., CAJUEIRO, J. P., & MONFREDINI, M. I. (2004). Política econômica e política social no Brasil nos anos 1990: possibilidades, limites e condicionantes. *Economia e Sociedade*, v. 13, n. 2 (23), 21 p.

WALLERSTEIN, I. (1998). Paz, Estabilidad y Legitimación – 2025-2050. In: F. SEGRERA, *Los Retos de la Globalización – ensayos em homenagem a Theotônio dos Santos*. Caracas, Venezuela: UNESCO, pp. 287-314.