

Neodesenvolvimentismo, Neoliberalismo e a questão das políticas sociais no Brasil

Múcio Tosta Gonçalves¹
 Marcos Taroco Resende²
 Natanael Nogueira Dias³

Resumo

O objetivo do artigo é investigar possíveis elementos que condicionaram a formulação das políticas sociais no Brasil a partir da década de 1990. Como metodologia utilizou-se uma revisão bibliográfica, considerando especialmente aspectos relativos à formação histórica do neoliberalismo e do neodesenvolvimentismo. Se o neoliberalismo se tornou eleitoralmente vitorioso no país na década de 1990, foram também produzidos espaços para a vitória da esquerda na disputa pelo controle do governo. Mas a ausência de uma ruptura radical com o "programa neoliberal" fez com que, contraditoriamente, tenha triunfado a estratégia neodesenvolvimentista, que impactou antagonicamente as políticas sociais. Os elementos da formulação dessas políticas na conjuntura das primeiras décadas do século XXI podem ser explicados, assim, pela adoção de um "reformismo" que inviabilizou o protagonismo dos trabalhadores na construção de uma política do seu interesse, franqueando o controle da agenda estatal para outros atores.

Palavras-chave: Neodesenvolvimentismo; Neoliberalismo; políticas sociais.

Abstract

The article investigates some of the possible elements that conditioned social policies formulation processes in Brazil, using a bibliographical review as method, and considering the historical formation of neoliberalism and neo-developmentalism. Despite neoliberalism became electorally victorious in the country in the 1990s, some spaces were also produced for the victory of the left in the struggle to gain government control after that. But the absence of a real and radical rupture with the "neoliberal program" has made it, in contradiction, have been triumphed the Neo-developmentalism strategy, who contradictorily, has generated several negatives impacts on the social policies. The elements of these policies in the first decades of the XXI century can be explained by the adoption of a "reformism" way that made workers' protagonism impracticable in order to construct a policy that they control by themselves, franking the state agenda for other actors.

Keywords: Neo-developmentalism; Neoliberalism; Social Policies.

1. Introdução

O objetivo do artigo é investigar possíveis elementos que condicionaram o processo de formulação das políticas sociais no Brasil a partir da década de 1990 (quando o neoliberalismo tornou-se hegemônico) e no limiar do século XXI, quando foram introduzidas algumas mudanças na proposta de desenvolvimento econômico e social. Como metodologia utilizou-se uma revisão bibliográfica, buscando descrever a

¹ Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ). Líder do Grupo de Pesquisa "Organizações, Estratégias e Capital Social - OECS" e membro do Grupo de Trabalho "Transformaciones agrarias y trabajadores rurales" da CLACSO. Email: mucio@ufsj.edu.br

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) e bolsista da Capes. Email: marcostaroco07@hotmail.com

³ Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ). Email: natand91@gmail.com

Recebido em abril de 2018 e aceito em novembro de 2018.

formação histórica do neoliberalismo e do neodesenvolvimentismo, já que constituem dimensões importantes para uma análise do processo de formulação das políticas sociais no país.

A hipótese trabalhada no artigo é que, apesar de avanços na formulação e na produção de resultados socialmente relevantes das políticas sociais no Brasil a partir dos anos 1990, as contradições do neodesenvolvimentismo limitaram a elaboração das mesmas e, por extensão, a sua profundidade. Isto advém da presença de alguns traços marcantes do neoliberalismo na formulação do neodesenvolvimentismo, além da própria constituição do último em termos da composição das forças sociais e políticas que o promoveram e sustentaram no país.

O trabalho subdivide-se, para além desta introdução, em mais três subseções. Uma primeira, na qual se busca compreender a formação histórica do neoliberalismo no mundo e no Brasil e alguns de seus resultados em termos de formulação de políticas públicas, especificamente das políticas sociais, e em duas outras seções que discutem os condicionantes recentes das políticas sociais brasileiras e a relação entre neodesenvolvimentismo e políticas sociais.

2. Formação Histórica do Neoliberalismo

O neoliberalismo deve ser entendido como um fenômeno a um só tempo econômico, político e social. Para tanto, devem ser compreendidos o(s) contexto(s) e as condições sob os quais os economistas neoliberais propuseram certa concepção da realidade e dos problemas econômicos que recuperou o ideário do período de formação do capitalismo industrial.⁴ Tais contexto e condições residem no período após a Segunda Guerra Mundial (especialmente entre 1950 e 1970), quando então as ciências sociais passaram a se deter sobre novos objetos de análise – a crise do fordismo, o Toyotismo, as resistências sociais, as lutas por liberdade individual e coletiva (incluindo as lutas de “libertação nacional” na África, Ásia e América Latina), a contracultura e a retomada e reafirmação do ímpeto imperialista das nações capitalistas hegemônicas (HOBSBAWM, 1995; WOOD, 2003).

O período entre as décadas de 1945 e 1973, caracterizado por Hobsbawm (1995) como “A Era de Ouro” do capitalismo, foi de grandes transformações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas nos países capitalistas. Nesse período o Estado assumiu o controle da economia com base nas chamadas políticas keynesianas, estabelecendo formas de promoção do Bem-Estar social, o que contribuiu para gerar

⁴ Os principais precursores do neoliberalismo foram Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek (ganhador do Prêmio Nobel em 1974), Wilhelm Röpke e, no continente americano, Milton Friedman (ganhador do mesmo prêmio em 1976). Todos eles foram defensores da ideia de liberdade herdada do utilitarismo, segundo a qual a ação espontânea dos agentes cria os estímulos fundamentais para a ordem econômica própria do mercado e que a intervenção nela é um atentado à liberdade individual, segundo uma interpretação própria de Adam Smith e do liberalismo vitoriano (VON MISES, 2010; EAGLETON-PIERCE, 2016).

um boom da economia mundial. A ação estatal foi promovida a partir da regulação e da regulamentação públicas das atividades econômicas de investimento e expansão do consumo, o que dependeu de variados tipos de controle sobre empresas do setor produtivo e estímulos ao crédito e aos salários e outros rendimentos.

O Estado de Bem-Estar social (*Welfare State*) desenvolveu-se nesse período favorecido pela hegemonia econômica dos Estados Unidos e pelo padrão monetário estabelecido pela Conferência de Bretton Woods e substituído a partir de 1971, motores de uma estabilidade monetária até a quebra do sistema quase no final da primeira metade da década de 1970 (HOBSEAWM, 1995, p. 270). Outro aspecto importante ressaltado pelo autor é que nesse período a economia se tornou cada vez mais transnacional, tendo como características básicas a expansão das empresas "multinacionais", do financiamento externo e de uma nova forma de organização do trabalho (HOBSEAWM, 1995, p. 272).

Os ganhos sociais dos trabalhadores na "Era de Ouro" foram enormes: gastos com seguridade social, assistência, educação, fortalecimento das organizações trabalhistas, aumento dos salários. Esse conjunto de aspectos que conformaram a nova economia mundial levou muitos a uma interpretação entusiástica do capitalismo. Para Hobsbawm (1995), foi o desabamento dessa "Era" que deixou brechas para o fortalecimento da crítica neoliberal, defensora do livre mercado. O modelo de desenvolvimento econômico capitalista, que vinha mostrando deficiências nos últimos anos da década de 1960, se esgotou em 1973.

A crise econômica iniciada ainda na primeira metade dos anos 1970 pode ser descrita como uma crise estrutural do capitalismo ao combinar a falência tanto do modelo fordista de organização da produção e do consumo, como a desorganização política das políticas de bem-estar social (HOBSEAWM, 1995). Conforme argumentou Antunes (1999), a crise resultou da expansão da capacidade produtiva e da produção; da maior participação de países como a Alemanha e o Japão nos mercados de bens industriais; da conseqüente queda da lucratividade pelo acirramento da competição. Tudo isso afetou a taxa de acumulação de capital e gerou queda da produtividade, dos investimentos, dos salários e dos empregos.

Hobsbawm (1995, p. 397) enfatiza que a desigualdade econômica aumentou consideravelmente nas "Décadas de Crise" e teve como um dos seus resultados mais expressivos o fim do movimento de aumento da renda real. Devido a diversos choques que causaram elevação do desemprego e do nível de preços, ocorreu o que passou a ser denominado de "estagflação" - uma combinação de inflação e estagnação econômica em níveis elevados, fenômeno até então desconhecido pela teoria macroeconômica.

A estrutura do *Welfare State* foi impactada pela grave crise econômica desencadeada pelas sucessivas crises do petróleo e o fim da estabilidade monetária, colocando em cheque o próprio modelo de acumulação das economias capitalistas. Conforme argumentou Hobsbawm (1995), os “[...] problemas que tinham dominado a crítica do capitalismo antes da guerra, e que ‘A Era de Ouro’ em grande parte eliminaria durante uma geração - ‘pobreza, desemprego em massa, miséria, instabilidade’ - reapareceram depois de 1973” (HOBBSAWM, 1995, p. 396).

Para Antunes (1999, p.32), o período entre a “Era de Ouro” e o começo da crise caracterizou-se também:

[...] por uma ofensiva generalizada do capital e do Estado contra a classe trabalhadora e contra as condições vigentes durante a fase de apogeu do fordismo. [...] esse novo quadro crítico tinha um dos seus polos centrais localizado no setor financeiro, que ganhava autonomia... dentro das complexas inter-relações existentes entre a liberação e a mundialização dos capitais e do processo produtivo. Tudo isso num cenário caracterizado pela desregulamentação e expansão dos capitais, do comércio, da tecnologia, das condições de trabalho e emprego.

Como uma reação à crise capitalista e tendo em vista o fermento revolucionário gerado pelas guerras de libertação nacional na Ásia, África e América Latina (que culminaram inclusive com a formação de Estados de tipo socialista), a Europa foi palco de um conjunto de manifestações anticapitalistas ou ao menos contra hegemônicas, marcadas por greves, ocupações de fábricas, recusa do modelo sindical corporativista vigente e pela busca da auto-organização coletiva dos trabalhadores no seio das empresas (ANTUNES, 1999, pp. 42-43).

Em contraposição às políticas keynesianas (que concebiam que o pleno emprego e os salários altos seriam capazes de “bombear” os recursos para a manutenção do crescimento econômico) e aos avanços na organização dos trabalhadores e na luta de classes, os neoliberais afirmavam que a economia e a política da “Era de Ouro” deveriam ser abandonadas, pois “[...] impediam o controle da inflação e o corte dos custos tanto do governo quanto nas empresas privadas, assim permitindo que os lucros, verdadeiro motor do crescimento econômico numa economia capitalista, aumentassem” (HOBBSAWM, 1995, p. 399).

Para Hayek (2010), von Mises (2018) e seu círculo, a crise na verdade tinha como origem o poder “excessivo” dos sindicatos e, em termos mais gerais, do movimento operário, que se apoiavam em “métodos coletivistas”, que tinham como direção o “socialismo de Estado” e o comunismo. Isso porque para os autores a planificação do Estado desmantela o sistema de concorrência e o sistema de preços, e favorece monopólios e pressões dos trabalhadores organizados, por exemplo, em termos de aumentos reais de salários e da criação de fundos públicos destinados a

financiar “gastos sociais”. Milton Friedman, outro importante representante da perspectiva neoliberal (DRAIBE; HENRIQUE, 1988), argumenta que a ação do Estado se justifica apenas para funções específicas, tais como:

[...] manter a lei e a ordem; definir direitos de propriedade; servir de meio para a mudança dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgar disputas sobre a interpretação das regras existentes; promover a competição; fornecer a estrutura de um sistema monetário; procurar evitar a ocorrência de monopólios; suplementar a caridade pública e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de uma criança; etc. (FRIEDMAN, 1988, p. 39).

A partir dessa definição, Friedman (1988) defende que o orçamento público para atender a tais funções (as “mínimas possíveis”) deve ser o menor possível. O financiamento desse orçamento deve decorrer da adoção combinada de uma política fiscal que não penalize as empresas e o investimento e estimule a poupança pessoal e de uma política monetária no âmbito da qual a expansão monetária seja rigidamente controlada, evitando que o Estado exerça poder sobre o crédito e os investimentos.

Como sugerem Draibe e Henrique (1988), interpretando esse tipo de argumento:

Em resumo, a provisão de renda, bens e serviços pelo Estado constitui uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibe a atividade e concorrência privadas, gera uma extensão do controle da burocracia. A ação do Estado no campo social deve estar restrita à área de caridade pública — auxílio à pobreza, — e de preferência em caráter complementar à caridade privada. Os programas de auxílio à pobreza não devem ser dirigidos a grupos específicos e nem provocar distorções no mercado (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, n.p).

A organização do neoliberalismo, porém, não foi um assunto meramente acadêmico. Segundo Anderson (2003), após o fim da Segunda Guerra Mundial, Hayek reuniu na Suíça pessoas que tinham a mesma visão contrária aos princípios norteadores das políticas econômicas intervencionistas próprias do *Welfare State*. A partir desse encontro e de outros que o sucederam se formou a *Sociedade Mont Pèlerin*, cujo objetivo era refletir sobre e combater as políticas predominantes de intervenção do Estado. Essa organização, liderada por Hayek, seria o núcleo da campanha contra o *Welfare State* (ANDERSON, 2003, p. 11).

Para Harvey (2013), a ideia de liberdade foi usada como uma espécie de trunfo pela teoria neoliberal, mesmo quando o contexto internacional era ainda dominado pelas questões suscitadas pelas teorias econômicas e práticas políticas da social democracia e pelos problemas do socialismo real.

Se a formulação e a expansão do neoliberalismo foram realizadas a partir da crise do *Welfare State*, o que contribuiu para que tivesse também início um processo

de regressão da socialdemocracia (ANTUNES, 1999), elas devem ser buscadas também no quadro mais amplo dos argumentos contrários à democracia, dentro dos quais se inserem inclusive uma discussão conservadora sobre a natureza e o papel do *Welfare State* (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A teoria e a política neoliberais ganharam espaço nas políticas econômicas no “centro” capitalista – inicialmente com a eleição do governo de Margaret Thatcher na Inglaterra em 1979 e posteriormente com a eleição de Ronald Reagan em 1981 à presidência dos Estados Unidos. A resposta à crise proposta e sustentada pelos neoliberais foi realizada por meio da repressão aos movimentos e organizações de representação dos trabalhadores, do aperto monetário e do corte de gastos sociais – reduzindo a intervenção estatal. Assim, por exemplo, o governo Thatcher promoveu a taxa de desemprego a níveis elevados, controlou a emissão monetária aumentando a taxa de juros e realizou um amplo programa de desestatização (habitação pública, indústria do aço, da eletricidade, do petróleo e gás e da água). Nos Estados Unidos, faltando três meses para o início da década de 1980, o Federal Reserve System (FED) adotou como mecanismo de combate à estagflação o aperto monetário, o que fez com que as taxas de juros nominais e reais aumentassem expressivamente, chegando a aproximadamente 20% em 1981 (ANTUNES, 1999; ANDERSON, 2003; WACQUANT, 2003; LEYS, 2004; HARVEY, 2013).

Ocorre, como argumenta Eagleton-Pierce (2016), que:

A partir da década de 1980, nas mãos de acadêmicos e ativistas sociais que adotaram uma visão diferente do capitalismo, o termo “neoliberalismo” passou a significar outra coisa. Neste significado que tornou-se dominante desde então, ele denota um conjunto de tendências políticas que foram criadas e testadas primeiramente em países ocidentais, notavelmente no Reino Unido e nos EUA (mas também em outros lugares), antes de se espalhar para outras regiões. De acordo com o geógrafo David Harvey (2005), o neoliberalismo deveria ser lido como uma agenda liderada por, e para, elites poderosas, que emergiu em reação aos fracassos percebidos do keynesianismo e à força dos movimentos sociais do pós-guerra. Nessa perspectiva, embora a “política neoliberal” seja frequentemente um alvo movido e mal definido, ela é comumente associada à expansão dos mercados privados e ao privilégio das corporações; à reengenharia do governo como um ator “empreendedor”; e à imposição de “disciplina fiscal”, particularmente em gastos sociais (EAGLETON-PIERCE, 2016, p. 14).⁵

⁵ Do original em inglês: “From the 1980s, in the hands of scholars and social activists who took a different view of capitalism, the term ‘neoliberalism’ came to mean something else. In this now dominant meaning, it denotes a set of policy tendencies that were first crafted and tested in Western countries, notably the UK and the US (but also elsewhere), before spreading to other regions. According to the geographer David Harvey (2005), neoliberalism should be read as an agenda led by, and for, powerful elites, one which emerged in reaction to the perceived failures of Keynesianism and the strength of postwar social movements. From this perspective, although ‘neoliberal policy’ is often a moving and ill-defined target, it is commonly associated with the expansion of commercial markets and the privileging of corporations; the re-engineering of government as an ‘entrepreneurial’ actor; and the imposition of ‘fiscal discipline’, particularly in welfare spending”.

Na América Latina, quando se observam as políticas econômicas que foram implantadas até o início da década de 1980, percebe-se que eram, em linhas gerais, orientadas por uma perspectiva nacional-desenvolvimentista e estruturalista, mesmo nos quadros do autoritarismo político (FONSECA, 2003; FFRENCH-DAVIS; MUÑOZ; PALMA, 2009). Para os estruturalistas, as imperfeições do mercado são mais graves nos países em desenvolvimento, o que gera menor eficiência na produção. Em razão disso, a intervenção governamental deve ser constante e orientada para corrigir falhas do mercado. Essa noção fez, ao mesmo tempo, que os economistas e planejadores públicos se voltassem para as questões do desenvolvimento econômico, da distribuição da renda e do combate à pobreza (COLCLOUGH, 1990), temas que reemergiram com maior força no debate político e nas agendas governamentais a partir do início do século XXI.

Assim, o neoliberalismo foi defendido, implantado e desenvolvido como uma espécie de solução para os problemas estruturais específicos do contexto da década de 1980 – que seriam consequências da larga intervenção estatal do modelo industrialização por substituição de importações (ISI), ou seja, em resposta à crise que explodiu a partir de determinantes econômicos e políticos que se relacionavam com a própria constituição do Estado Nacional no continente e do modelo de desenvolvimento econômico iniciado em 1930 e fortalecido na década de 1950 (RAMOS, 1989; FONSECA, 2003). Seguindo o receituário neoliberal, muitos governos latino-americanos colocaram em discussão o papel do Estado desenvolvimentista e a necessidade de promover reformas “pró” mercados (COLCLOUGH, 1990; CARDOSO, 1993; EAGLETON-PIERCE, 2016).

Os primeiros governos que imprimiram políticas econômicas e as reformas neoliberais na América Latina foram os dos regimes autoritários implantados nos países do Cone Sul, na década de 1970: o Chile em 1973, o Uruguai em 1974 e a Argentina em 1976. Cada um deles possuía especificidades em termos da situação preexistente, do grau de implementação das políticas e dos resultados logrados. De maneira geral, as experiências apontavam um crescente descontentamento com o modelo de Industrialização por Substituição de Importações. Por isso mesmo, as medidas adotadas envolveram a tentativa de eliminação do déficit público, liberalização de preços, aumento das taxas de juros reais, políticas de intervenção em sindicatos e diminuição dos salários reais dos trabalhadores, abertura comercial, reforma financeira e privatização das empresas públicas (RAMOS, 1989; FFRENCH-DAVIS; MUÑOZ; PALMA, 2005).

Entretanto, esses casos são exceções no contexto do neoliberalismo na América Latina. É a partir da década de 1990 que o receituário neoliberal foi imposto de forma hegemônica aos países periféricos de forma generalizada – inclusive em

países que já haviam implementado ditas políticas na década de 1970, que estabeleceram em suas agendas públicas o pacote de medidas econômicas preconizadas pelo “Consenso de Washington”.⁶ Para Batista (1994, p.6):

O valor do Consenso de Washington está em que reúne, num conjunto integrado, elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas, às vezes diretamente do governo norte-americano, outras vezes de suas agências, do FMI ou do Banco Mundial [...]. Não se tratou [...] de formulações novas, mas simplesmente de registrar, com aprovação, o grau de efetivação das políticas já recomendadas, em diferentes momentos, por diferentes agências. Um consenso que se estendeu, naturalmente, à conveniência de se prosseguir, sem esmorecimento, no caminho aberto.

O “Consenso” recomendava que os países latino-americanos, que se encontravam saindo das crises econômicas pelas quais passaram nos anos 1970 e 1980 - deveriam conduzir reformas das políticas econômicas domésticas como condição para o recebimento e (re)negociação de empréstimos destinados a quitar suas dívidas externas. A agenda do “Consenso” a ser seguida pelos países subdesenvolvidos baseava-se nos seguintes elementos programáticos: disciplina fiscal; redução e prioridade do gasto público; desregulamentação dos mercados financeiros (juros e câmbio livres, favorecendo o investimento estrangeiro direto); garantia da eficiência arrecadatária; liberalização comercial; redução do tamanho do Estado (incluindo a desestatização); desregulação (em especial pelo afrouxamento das leis de proteção econômica de mercados, trabalhistas e anti-monopolistas); estímulo dos gastos em educação para ampliar o capital humano/intelectual; e garantia dos direitos de propriedade intelectual (patentes e registros) (WILLIAMSON, 1990; CASILDA BÉJAR, 2004).

A aplicação das políticas neoliberais no Brasil se iniciou com no governo Collor e se aprofundou no governo Fernando Henrique Cardoso. No primeiro governo implementou-se políticas fiscais e monetárias restritivas, deu-se início também às privatizações e à abertura comercial e financeira. Após o impeachment, foi lançado o Plano Real no governo de transição de Itamar Franco. O plano se voltava ao combate da inflação em três fases: a eliminação do déficit público, a criação da Unidade Real de Valor (URV) temporariamente e a criação de uma nova moeda, o real, que estaria em paridade com o dólar. Conforme Giambiagi (2011), a inflação cedeu fundamentalmente pelo mecanismo da URV e a paridade do real com o dólar foi alcançada, sem que, contudo, o déficit público tenha sido sanado no período mais imediato (1994-1999).

⁶ “O Washington Consensus é uma expressão criada pelo economista John Williamson do Institute for International Economics (IIE), que expressa as proposições da comunidade financeira internacional – especialmente o FMI e o BIRD – de ajuste das economias dos países periféricos às novas exigências dos países centrais” (SANTOS, 2008, p. 152).

A estabilidade monetária conseguida graças a um elevado tempo de valorização do câmbio não correspondeu necessariamente a uma estabilidade macroeconômica em diversas variáveis (ILHA; RUBIN, 2001). Uma das maiores expressões é o incentivo às importações maciças que deteriorou a balança comercial e implicou em déficit em conta corrente, acarretando, por sua vez, em uma crescente vulnerabilidade da economia brasileira e maior dependência do ingresso de capitais estrangeiros de curto prazo na conta capital, sujeitos a oscilações no humor dos mercados ou a crises internacionais (GIAMBIAGI, 2011). No plano interno praticou-se uma política monetária restritiva, com forte elevação das taxas de juros para o estímulo à entrada de capitais nas aplicações financeiras (GIAMBIAGI, 2011).

No caso brasileiro, tal como argumenta Alvarenga (2011, p.7):

O caráter mercadocêntrico das recomendações ortodoxas, perfeitamente resumidas no Consenso de Washington, teve forte influência sobre as reformas econômicas iniciadas na década de 1990. Trabalhos como a Agenda Perdida, datado de setembro de 2002, ainda continham fortes traços do Consenso. O documento elaborado por 17 economistas brasileiros, entre eles Marcos Lisboa, que veio a se tornar Secretário de Política Econômica durante o governo Lula, trazia, como o próprio título afirma, "diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social". Reforma tributária, flexibilização das relações trabalhistas, abertura comercial, fortalecimento dos direitos de propriedade, redução e focalização dos gastos, entre outras medidas que permitissem o funcionamento do mercado com menores restrições seriam as principais medidas a serem tomadas para a retomada do crescimento brasileiro.

Segundo o argumento de Eagleton-Pierce (2016), essa transformação na orientação das políticas em âmbito global se refere a mudanças políticas adotadas a partir dos populismos de direita (ou autoritários) especialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos. Tais populismos criaram as bases para a sustentação ideológica e material das políticas econômicas orientadas para o mercado. Isso decorreu, por exemplo, da introdução de Políticas de Ajuste Estrutural (PAEs) pelo Banco Mundial e pelo FMI como condição para a obtenção de empréstimos. Assim, somente o Banco Mundial emprestou US\$41 bilhões nesse esquema (EAGLETON-PIERCE, 2016). Porém, como salienta o mesmo autor:

[...] poucas agendas econômicas associadas a PAEs - conceitualmente agrupadas como "divorciadas" da política - foram bem-sucedidas. [...] Embora as generalizações e os laços causais sejam difíceis de traçar, as consequências sociais dos PAEs foram frequentemente severas, com aumentos tanto no desemprego quanto no custo de vida em muitos países, efeitos que caíam desproporcionalmente sobre as mulheres (EAGLETON-PIERCE, 2016, p. 44).

As principais consequências sociais do neoliberalismo para as economias latino-americanas foram, portanto, o baixo crescimento, o desemprego crônico, o aumento da desigualdade e a incapacidade governamental de reduzir de modo significativo e duradouro a pobreza. Isso, e não seria de esperar menos, provocou forte impacto sobre a trajetória das políticas sociais no continente e, particularmente, no Brasil, dada sua extensão e dinâmica sócio-demográfica.

3. Políticas sociais no Brasil: “mal-estar”, dívida social e a política de massa

Por políticas sociais pode-se compreender o conjunto de estratégias e de ações organizacionais e institucionais públicas, politicamente orientadas, que se destinam a fornecer e a desenvolver mecanismos de proteção social nas áreas da educação pública (sobretudo a fundamental), da assistência social, da segurança alimentar e nutricional, da previdência social, do transporte público, da segurança, da saúde coletiva, do saneamento e da habitação popular. De acordo com Carinhato (2008, p.42):

A política social é uma dimensão necessária da democracia nas sociedades modernas e está estreitamente ligada aos valores da equidade. No quadro institucional, as políticas sociais integram um sistema de ação complexo resultante de inúmeras causalidades e distintos atores e campos de ação social e pública: proteção contra riscos, combate à miséria, desenvolvimento de capacidades que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pleno da cidadania [...]. Nesse sentido, elas são instrumentos institucionais forjados com o objetivo de assegurar a cada um as condições materiais de vida que permitam ao cidadão exercer seus direitos sociais e cívicos.

As heranças sociais e institucionais do neoliberalismo na América Latina foram negativas, conforme ressaltado na sessão anterior. Como argumentaram Draibe e Riesco (2009), os sistemas de bem-estar dos países do continente tornaram-se prisioneiros de uma lógica de “mal estar”, que combina a pobreza, a desigualdade, o desemprego, a exclusão social em suas distintas formas e as capacidades limitadas das instituições para superá-las – tendo em vista inclusive os movimentos das economias domésticas latino-americanas no contexto da globalização (DRAIBE; RIESCO, 2009, p. IX).

Mas se os resultados foram negativos quanto à provisão de bens e serviços públicos e sociais essenciais para o bem-estar social, nas duas últimas décadas do século XX ocorreram melhorias em termos de eficiência e efetividade dos serviços sociais públicos e da cobertura e da qualidade na educação e na saúde. Todavia, a maior ameaça ao bem-estar social é a relativa incapacidade dos sistemas de proteção social de garantir efetivamente esse direito a todas as pessoas (DRAIBE; RIESCO, 2009, p. XI).

Ou seja, os avanços observados nas políticas de desenvolvimento econômico (que recuperaram traços do intervencionismo estruturalista) e nas políticas de proteção social nos últimos vinte anos em toda a América Latina não permitiram que se constituísse efetivamente um Estado de Bem-Estar Social, caracterizado como um conjunto de políticas e instituições que promovem a responsabilidade pública sobre o bem estar social “[...] a partir do entendimento de que este não pode ser garantido pelas instituições de uma economia de mercado em seu funcionamento normal” (KERSTENETZKY, 2011, p. 3).

No caso brasileiro, pode-se dizer que desde a era Vargas houve uma tentativa de implantação de um sistema de proteção social basicamente previdenciário voltado para a intermediação pública do conflito entre capital e trabalho (DRAIBE; RIESCO, 2009; BENEVIDES, 2011), por meio da criação de instrumentos de cobertura previdenciária para “categorias socioprofissionais” específicas, notadamente as urbanas, os quais foram após 1964 substituídos por um órgão central e pela provisão privada de serviços previdenciários, constituindo uma dualidade de atendimento que diferencia socialmente os beneficiários (MATIJASCIC, 2015).

Isso constitui o que Santos (1981) denominou de “cidadania regulada” – processo e forma de ação do Estado pelos quais o mesmo se antecipou às demandas populares e os beneficiários das políticas de previdência passaram a competir entre si pelo acesso aos serviços, considerados uma prerrogativa, não disputando os recursos na perspectiva da luta coletiva pela conquista de direitos sociais solidariamente, como parece ter sido o caso ao menos em diversos países da Europa Ocidental a partir da década de 1920.

Conforme argumenta Matijascic (2015), além da diferenciação entre os trabalhadores e outros tipos de beneficiários de tais políticas, essa orientação dada pelo Estado brasileiro isolou as esferas econômica e social, afetando decisivamente o financiamento das políticas sociais, submetidas a uma lógica governamental explícita de autofinanciamento. As transformações ocorridas interna e internacionalmente a partir do início dos anos 1970 contribuíram para corroer essa lógica, gerando como consequência uma “[...] redução da disponibilidade de recursos e elevação da não cobertura devido à redução dos que contribuem para a Previdência em relação à população economicamente ativa” (MATIJASCIC, 2015, p. 11).

Com as mudanças promovidas sob a égide da “redemocratização” e da Constituição Federal de 1988 (seguida em muitos aspectos pelas Constituições subnacionais), surgiu a promessa de promoção – pela via legal - da universalização do atendimento. Porém, o compromisso constitucional de “[...] expansão da provisão de serviços sociais baseou-se em níveis bastante baixos de segurança social, o que

acabou por expulsar uma parcela da população do acesso aos serviços públicos” (BENEVIDES, 2011, p. 9).

Se com a promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988 houve uma transformação no marco da proteção social no país, com a compreensão de que as políticas sociais são dever do Estado e um direito social dos cidadãos, isso não significou que tenha ocorrido de fato uma transformação política no sentido da promoção de um *Welfare State*. Pode-se explicar essa situação pelo fato de que, apesar dos avanços da democratização política, as políticas sociais são ainda compreendidas como responsabilidade federal e não deixaram de ser um objeto de disputa entre a burguesia e os trabalhadores – sendo mais, pois, do que o conjunto de estratégias e de ações que (em tese) deveriam formar parte do próprio desenvolvimento social.

No tocante à democratização, pode-se compreender que se de um lado houve descentralização das políticas sociais, de outro ela não resultou necessariamente da ampliação do grau de participação popular ou de qualquer alteração na natureza dessa última. Conforme sugeriu Arretche (1999), a análise do que ela denomina de “Sistema de Proteção Social” apontava que no final do século XX era claro que havia ocorrido “[...] um processo de redefinição de atribuições e competências na área social”, que poderia levar a uma modificação radical do padrão centralizado daquele Sistema, tal como ele fora constituído desde os anos 1960 (ARRETCHE, 1999, p. 112).

A centralização financeira e administrativa do “Sistema de Proteção Social” brasileiro foi uma herança da ditadura militar que, por sua vez, organizou uma estrutura de política social que “reuniu” um “[...] conjunto disperso, fragmentado, com reduzidos índices de cobertura e fragilmente financiado de iniciativas governamentais na área social” (ARRETCHE, 1999, p. 114).

Pode-se dizer que, de certa forma, na primeira década do século XXI a política social brasileira fora fortalecida, mas não o suficiente para romper com as premissas que orientaram a intervenção social do Estado brasileiro, com uma política orientada pela ênfase da política social nos programas de promoção do trabalho, do emprego e da renda e pela combinação de enfoques universal e focalizado na implantação de políticas de combate à pobreza (DRAIBE, 2003).

Mesmo que se entenda que os governos eleitos a partir de meados dos anos 1990 compreendessem a importância de promover alterações no escopo das políticas sociais, o que de fato fizeram foi submeter tais políticas ao imperativo da “Reforma do Estado” – ou, noutros termos, da busca de eficiência econômica e administrativa do Estado.

Não por outra razão Alvarenga (2011) identificou que, a despeito da Constituição de 1988 garantir a universalidade do sistema de proteção social no país, os governos que se sucederam a partir dos anos 1990 utilizaram amplamente políticas sociais focalizadas. Conforme sugere a autora citada:

A adoção de políticas sociais focalizadas não é per se um problema, pois diante da existência de grupos excluídos socialmente e de recursos escassos, a focalização pode ser uma boa forma de garantir o aproveitamento mais eficiente destes recursos. O problema reside na importância da existência do aparato de proteção social universal para o sucesso das políticas focalizadas de assistência social que visam à superação da pobreza e na perda de espaço que este aparato vem experimentando no que diz respeito à política pública brasileira (ALVARENGA, 2011, p. 4).

O que sugere que isso representou a adoção de princípios ideológicos que correspondem ao neoliberalismo, negando a importância de (re)pensar o desenvolvimento a partir de outras lógicas que não fossem apenas as do ajuste fiscal e financeiro do aparelho estatal e/ou da retirada de entraves ao “bom” funcionamento do mercado (restando ao Estado apenas o papel de garantidor da ordem social e da correção de falhas do próprio mercado).

Mesmo porque, conforme argumentaram Esping-Andersen e Korpi (1988), o papel dos fatores políticos na determinação do desenvolvimento do *Welfare State* refere-se aos contextos de poder, nos quais os diferentes atores políticos avaliam suas alternativas para a ação e nos quais fazem suas escolhas estratégicas. Nesse sentido, segundo os mesmos autores, a avaliação das políticas de bem-estar social não pode deter-se apenas sobre os programas de seguridade social, devendo incorporar também os processos distributivos relativos ao trabalho e à moradia, arenas em que se realiza a luta política entre o capital e o trabalho. Ou seja, é necessário estender o olhar para as fronteiras da política social – e não apenas pensá-las a partir do seu “miolo”.

Por isso é possível compreender por que sob os governos neoliberais as políticas sociais passaram a ter um caráter complementar e mesmo eventual, com resultados desastrosos, tendo sido a sua implantação realizada de forma fragmentária, especialmente do ponto de vista da “compensação” (PIANA, 2009) – inclusive porque tais governos submeteram-se ao Consenso de Washington e às consequentes políticas de ajuste estrutural emanadas dele.

Como argumenta Laurell (1998, p. 193), as políticas sociais sob o neoliberalismo foram promovidas tendo em vista a concepção do bem-estar como uma responsabilidade individual; tendo em vista que é o indivíduo o responsável pela satisfação das necessidades sociais dele e da família no mercado.

O Estado neoliberal intervém com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os ramos privados da produção não podem ou não querem produzir. Assim, a política social torna-se predominantemente uma forma de beneficência pública e de assistencialismo, “com um forte grau de imposição governamental sobre que programas instrumentar e quem instruir, para evitar que se gerem ‘direitos’” (LAURELL, 1997, p. 163).

Mais ainda, outra face do problema é que – e distintamente do caso de muitos países europeus ainda no início do século XXI – “[...] aos excluídos no Brasil não estão asseguradas garantias públicas contra riscos econômicos decorrentes de disfunções sociais, no âmbito de um sistema sólido de proteção social” (RIBEIRO, 2010, p. 27). Por isso mesmo, conforme a mesma autora, a exclusão no Brasil “[...] nomeia a situação de pessoas não apenas excluídas da esfera econômica, mas sistematicamente excluídas dos serviços, benesses e garantias oferecidos ou assegurados por nosso precário sistema de proteção social” (RIBEIRO, 2010).

Pode-se concluir assim que o resultado das sucessivas políticas sociais sob o comando do ideário neoliberal a partir dos anos 1990 foi um aumento acentuado no padrão das desigualdades sociais e a precarização dos serviços prestados a uma “clientela” crescente e qualitativamente distinta (mais urbana, mais metropolitana, com novas mentalidades e formas de expressão de identidades etc.).

Ocorre então perguntar: se a política neoliberal gerou consequências desastrosas para o bem-estar do povo brasileiro, é possível afirmar que uma agenda pautada nos princípios do neodesenvolvimentismo será capaz de promover os direitos sociais com redução da desigualdade a níveis mínimos ou será capaz, apenas, de recuperar a supremacia dos interesses da economia sobre a vida social?

Tal questionamento está associado às ideias defendidas, por exemplo, por Marques e Mendes (2007) e por Fagnani (2011), segundo as quais desde 2003 houve uma diminuição dos direitos sociais em função da adoção de uma política econômica “ortodoxa”, o que foi mais acentuado durante o primeiro governo Luís Inácio Lula da Silva, tendo arrefecido a partir de seu segundo mandato, sob a égide da promoção de políticas de crescimento, que garantiram ampliação do emprego e redução das diferenças de renda pelo aumento do salário mínimo e expansão da oferta de crédito para consumo, sem eliminar o “espectro do retrocesso” (FAGNANI, 2011).

4. Políticas sociais no Brasil: neodesenvolvimentismo ou caminho (de volta) para o neoliberalismo?

Tendo como pano de fundo esse contexto, as contradições e as transformações políticas culminaram em uma onda de mudanças políticas à

esquerda, na América Latina, com a eleição de partidos de base “popular” e originalmente comprometidos com a promoção de mudanças socioeconômicas, em especial no que tange à contenção da investida neoliberal e da redistribuição da riqueza.

Apesar de diversos autores terem denominado esse novo contexto de “pós-neoliberal” (inclusive nomeando-o de “maré rosa” - *pink tide* - pelo caráter reformista dos novos governos que assumiram diversos países no continente, incluindo o Brasil), houve também quem tenha feito um balanço negativo, ressaltando que as aparentes vitórias dos movimentos indígenas foram limitadas; novas formas de governança não eliminaram (e até reforçaram) as práticas do clientelismo e de processos de tomada de decisão não democráticos; a distribuição da terra permaneceu profundamente desigual; as políticas contrárias às hierarquias patriarcais e raciais foram inócuas ou de alcance limitado a parcelas da população urbana; e diversos setores sociais que deveriam ter sido protegidos foram frequentemente os primeiros a ser atingidos por uma persistência de estratégias vagas e contraditórias.⁷

As vitórias eleitorais dos partidos de centro e de esquerda em toda a América Latina durante as décadas de 1990 e 2000 conduziram os Estados na busca de estratégias alternativas de crescimento econômico e de inserção internacional – e foi dentro do novo marco pretendido que as definições da agenda social e do desenvolvimento passaram por algumas alterações – sem, contudo, perder a orientação geral previamente dada (DRAIBE, RIESCO, 2009).

Nos debates atuais acerca do modelo de desenvolvimento do país, são defrontadas distintas visões sobre o desenvolvimento econômico, social e político. Apesar das múltiplas visões, os confrontos se polarizaram entre os defensores das políticas neoliberais da década de 1990 e aqueles que propõem uma nova forma de pensar as políticas efetivadas no país após os primeiros anos do século XXI (SADER, 2013), seja sob o nome de novo-desenvolvimentismo,⁸ social desenvolvimentismo⁹ ou neodesenvolvimentismo.

⁷ Ver a sumarização desses e de outros efeitos, bem como a discussão sobre as relações entre neoliberalismo e “pós-neoliberalismo” em ETLINGER; HARTMANN, 2015.

⁸ Com origem no interior do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o novo-desenvolvimentismo representa uma das correntes no interior do desenvolvimentismo brasileiro. Dentre suas propostas, mesclam-se bandeiras voltadas à valorização do setor privado e da revalorização do papel do Estado como regulador dos principais preços macroeconômicos (ajuste dos gastos correntes; depreciação cambial, que estimule a exportação da indústria nacional, e, conseqüentemente, supra o desequilíbrio em conta corrente; aumento salarial em consonância com o aumento da produtividade; taxa de juros em patamar competitivo aos padrões internacionais). Dessa forma, o novo-desenvolvimentismo tem como argumento central o impulso às exportações e a inserção em determinados setores no mercado global como meio de alavancar o desenvolvimento, com o pressuposto de que as empresas brasileiras teriam, no Brasil contemporâneo, capacidade tecnológica e financeira de investir em setores intensivos em tecnologia (BASTOS, 2012). Para um maior aprofundamento sobre o novo-desenvolvimentismo, consultar Sicsú, de Paula e Renault (2005; 2007) e Bresser Pereira (2003; 2007; 2009).

⁹ Termo proposto em 2007 pelo então Ministro da Fazenda do Brasil, Guido Mantega, o social desenvolvimentismo tem como eixos centrais, a relevância da distribuição de renda, a geração de empregos, a política salarial ativa, a queda da pobreza e a ampliação da infraestrutura social. O social

O projeto neodesenvolvimentista vem sendo interpretado tanto como sendo um continuísmo quanto uma ruptura com a ortodoxia neoliberal dos anos 1990, com a presença de um Estado indutor do interesse público, que agrega num “bloco no poder”¹⁰ interesses heterogêneos e contraditórios. Para Morais e Saad-Filho (2012), o neodesenvolvimentismo foi introduzido a partir de 2005, após a tensão provocada pela “Crise do Mensalão”. Segundo os autores:

Esse arcabouço de políticas inclui contribuições de uma ampla gama de escolas heterodoxas de pensamento, que vão desde a (pós-)keynesiana à marxista, que enfocam as interações construtivas entre um Estado forte e o setor privado, com o primeiro fornecendo estabilidade macroeconômica, apoiando resultados distributivos diretamente e fomentando grandes firmas domésticas (as “campeãs nacionais”). [...] as políticas neodesenvolvimentistas não deslocaram simplesmente seus rivais neoliberais; elas foram introduzidas em paralelo com os últimos. Esse compromisso desconfortável tem sido surpreendentemente suave, e essa estrutura híbrida continua a impulsionar as políticas macroeconômicas implementadas pelo governo de Dilma Rousseff (MORAIS; SAAD-FILHO, 2012, p. 790).¹¹

Segundo Boito Júnior e Berringer (2013), o neodesenvolvimentismo é um projeto engendrado por forças sociais e frações de classes distintas, uma “frente política” poli classista que tem por objetivo promover o desenvolvimento, composta pelas seguintes frações: a “grande” burguesia interna, o operariado urbano, a baixa classe média, o campesinato e os trabalhadores desempregados, subempregados e/ou que vivem do trabalho precário.

Em relação ao desenvolvimentismo do período 1930-1980 adotado no Brasil, o neodesenvolvimentismo apresenta seis características fundamentais, a saber:

- (i) apresenta um crescimento econômico que, embora seja muito maior do que aquele verificado na década de 1990, é bem mais modesto que aquele propiciado pelo velho desenvolvimentismo; (ii) confere importância menor ao mercado interno; (iii) atribui

desenvolvimentismo teria na criação de um mercado interno de massas o meio adequado para um fortalecimento da indústria nacional. Ademais, a revalorização do papel redistributivo do Estado na economia deveria ser acompanhada pelo planejamento, financiamento e coordenação estatal dos grandes projetos de investimento (BASTOS, 2012).

¹⁰ A categoria de análise “bloco no poder” decorre das reflexões do marxista francês Nicolas Poulantzas (1936-1979), e se refere, ao menos como parece estar sendo usado nos debates mencionados, à existência de frações da burguesia e a diferentes formas de orientação da participação dessas frações na configuração das políticas do Estado, em especial das políticas econômicas, por conta dos seus efeitos sobre a acumulação de capital. O “bloco no poder” constitui uma unidade contraditória de classes e frações de classes politicamente dominantes sob a égide de uma fração hegemônica - revelando a inexistência de um único interesse da classe burguesa e a existência de uma relação contraditória entre classes e frações dominantes e uma forma particular do Estado capitalista, estabelecendo como elemento do jogo político a questão da hegemonia política. Para uma discussão a respeito, consultar Poulantzas (1977) e Carnoy (1988).

¹¹ Do original em inglês: “This policy framework includes contributions from a wide range of heterodox schools of thought, ranging from the (post-)Keynesian to the Marxist, and they focus on constructive interactions between a strong state and the private sector, with the former providing macroeconomic stability, supporting distributive outcomes directly, and nurturing large domestic firms (‘national champions’). [...] the neo-developmental policies did not simply displace their neoliberal rivals; they were introduced in parallel with the latter. This uneasy compromise has been surprisingly smooth, and this hybrid framework continues to drive the macroeconomic policies implemented by Dilma Rousseff’s administration.” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2012, p. 790).

importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local; (iv) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro; (v) tem menor capacidade distributiva da renda e (vi) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força anti-imperialista (BOITO JÚNIOR, BERRINGER, 2013, p. 32).

Trata-se, portanto, de um “[...] programa de política econômica e social que busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal” (BOITO JÚNIOR, 2012, p. 5) ou, mais assertivamente, trata-se de uma “[...] política de desenvolvimento dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal”, o que o torna o “[...] o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal” (BOITO JÚNIOR, BERRINGER, 2013, p. 32). A origem desse “modelo” encontra-se, conforme Boito Júnior (2012), na pressão exercida pelos Estados imperialistas sobre as economias dependentes e pelos capitalistas sobre os trabalhadores.

Os defensores da tese do neodesenvolvimentismo sustentam, em suma e ainda que não de forma homogênea, que o mesmo se tornou possível no Brasil porque houve uma mudança no “bloco no poder” na passagem dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para os governos de Luiz Inácio Lula da Silva. Nos dois mandatos de FHC, o capital financeiro nacional e internacional detinha a hegemonia no tocante às políticas econômicas. A virada ocorrida a partir dos governos Lula¹² alterou a configuração do “bloco”, que culminou em uma diversificação e heterogeneidade de seus participantes, envolvendo parte das indústrias de transformação, os grandes bancos privados nacionais, as indústrias pesadas, o campesinato remediado, os assalariados urbanos, a massa marginal, o agronegócio e outros (MORAIS, SAAD-FILHO, 2012; BOITO JÚNIOR, 2012; BOITO JÚNIOR, BERRINGER, 2013; BOITO JÚNIOR, SAAD-FILHO, 2016).

Nunes (2016) chama a atenção para o fato de que, no final dos anos 1990, um grupo de grandes empresários industriais nacionais, representados pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), construíram um projeto de desenvolvimento nacional, contraposto ao receituário neoliberal, que almejava “[...] compatibilizar uma política de liberalização com proteção econômica adequada, mediante instrumentos de política comercial e industrial distintas do passado nacional-

¹² Após as sucessivas derrotas em pleitos eleitorais em 1989, 1994 e 1998, o Partido dos Trabalhadores - PT, conseguiu eleger Luiz Inácio Lula da Silva para o Executivo federal. Neste percurso, alas majoritárias do partido mudaram o discurso e foram ao que parece mudando a prática – o que abriu espaço para concessões a frações da burguesia nacional e a alas conservadoras da sociedade brasileira. Assim, na chamada “Carta ao Povo Brasileiro” de 2002 o PT se comprometia com o desenvolvimento nacional que mantivesse os contratos e algumas políticas econômicas de cunho neoliberais a fim de ceifar os rezeiros de frações da burguesia nacional e da burguesia internacional (SILVA, 2002).

desenvolvimentista, mas conduzidas pelo Estado" (NUNES, 2016, p. 74). Contudo, os governos de FHC não adotaram essa proposta, seguindo como já discutido, o programa do Consenso de Washington. Esse tipo de argumento ilustra que existiram movimentos que podem ter contribuído para a formação de uma frente poli classista e fornecem pistas para que se possa pensar a atualidade da categoria "neodesenvolvimentismo".

Para Sampaio Jr. (2012), contudo, a utilização da categoria teórica neodesenvolvimentismo teria sido uma expressão teórica das transformações ocorridas a partir do segundo mandato do presidente Lula. Para ele, que considera o debate sobre o desenvolvimentismo como uma "grosseira apologia da ordem" (p. 680), os economistas que propugnam explicar a realidade a partir dessa categoria:

[...] compartilham um denominador comum: procuram uma terceira via que evite o que consideram o grave problema do neoliberalismo — a cumplicidade com o rentismo — e o que atribuem como as inaceitáveis perversidades do velho desenvolvimentismo — o nacionalismo anacrônico, a complacência com a inflação e o populismo fiscal. O desafio do neodesenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos "positivos" do neoliberalismo — compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional — com os aspectos "positivos" do velho desenvolvimentismo — comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social (SAMPAIO JR., 2012, p. 679).

Não obstante a crítica de Sampaio Jr. (2012), o que os dados e informações disponibilizados cotidianamente demonstraram é que a frente poli classista que sustentou os governos neodesenvolvimentistas foi institucionalmente heterogênea, necessitando se apoiar em um governo de coalizão¹³ em prol da governabilidade (SINGER, 2012).

Apesar do pacto conservador, o rumo tomado por esses governos manteve algumas diretrizes, como a criação de um mercado interno de massas, confido em diversas resoluções e documentos do partido. Entre o primeiro e o segundo decênios do século XXI, o país aprofundou sua inserção subordinada no cenário internacional, tendo em vista a maior dependência das receitas das exportações de *commodities*, uma vez que os preços desses produtos estavam em elevação e a demanda

13 A discussão sobre o governo de coalizão, ou o que ficou conhecido como "presidencialismo de coalizão" no Brasil foi originalmente definido por Abranches (1988, p. 27) da seguinte forma: "É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão". Para uma leitura crítica do uso da expressão como uma categoria de análise de um fenômeno novo, ver Limongi (2006), que argumenta que a ideia de Abranches é anterior à elaboração da Constituição de 1988, e que a utilização do termo sem as devidas adequações equipara duas experiências democráticas brasileiras, a do período 1985-1988 e a posterior à Constituição Federal, que se desenvolveram com bases em matrizes institucionais distintas.

crescendo vertiginosamente até a crise de 2008. Isso aumentou a entrada de divisas no país, propiciando assim uma “folga financeira e orçamentária” maior para o atendimento de setores que antes eram relegados no orçamento do Estado (SINGER, 2012, p. 146).

Dentre algumas ações de governo para atenuar a pobreza no país e criar um mercado de consumo de massas, foram introduzidos os programas de transferência de renda, habitação popular, ganhos salariais acima da inflação, crédito consignado, programa de eletrificação nos grotões do país e grandes incentivos a setores que absorvem expressiva quantidade de força de trabalho.

Mesmo atendendo a alguns interesses da população em situação de pobreza e de miséria no Brasil, é importante destacar que esta inserção não alterou a estrutura da desigualdade que é característica histórica do país e que se mantém cristalizada, tanto pelas especificidades de algumas conquistas dos últimos anos,¹⁴ quanto pela recusa do Estado em arcar com políticas que conflitam com os interesses das burguesias nacional e internacional.

A composição burguesa do “bloco” neodesenvolvimentista inclui frações da burguesia nacional que assumem a posição dirigente e são as grandes favorecidas pelas políticas fiscais, tributárias, creditícias, de infraestrutura e protecionistas promovidas pelo Estado. Isso, na verdade, parece ser o cerne do neodesenvolvimentismo: o Estado deve promover o bem-estar social e defender interesses coletivos, mas deve fazê-lo de forma complementar ao mercado, negligenciando sua influência sobre a classe dominante. Exemplos de frações burguesas que compõem a “frente” neodesenvolvimentista no Brasil são as construtoras nacionais, o “agronegócio”, o setor de mineração, a indústria naval, os grandes bancos nacionais etc. (MORAIS, SAAD-FILHO, 2012; BOITO JÚNIOR, BERRINGER, 2013; GONÇALVES, 2014).

O movimento sindical também compõe esta frente, como exemplifica o apoio das Centrais Sindicais à eleição de Dilma Rousseff para a presidência da República no pleito de 2010, provavelmente por causa das origens sindicais do Partido dos Trabalhadores, ao qual a candidata se filiou em 2001.

Para Marques (2009), a eleição de um governo do PT representou em um primeiro momento a concretização de um sonho, inicialmente de uma fração da sociedade e, posteriormente, de milhões. Segundo ela, a eleição de Luís Inácio Lula da Silva pareceu uma oportunidade de romper com o passado. Não obstante:

¹⁴ As características básicas dos postos de trabalho criados no Brasil na primeira e no início da segunda década deste século são a remuneração até dois salários mínimos e a concentração no setor de serviços. Em função disso, o mercado de trabalho brasileiro sofre com a informalidade e a terceirização (SINGER, 2012).

Nem bem assumido o poder, aquele que havia sido eleito para mudar mostrou-se mais eficiente na condução da continuidade, do que os próprios representantes das classes dominantes brasileiras. Para isso contava com o apoio da maioria das direções sindicais, incluindo a Central Única dos Trabalhadores (CUT), com a força do PT e com um sem-número de militantes que passaram a integrar o aparelho do Estado federal. Pela primeira vez na história brasileira vimos, de forma escancarada, a criação de um verdadeiro amálgama entre governo, sindicatos e partido, o dos "trabalhadores". Esse amálgama, que se traduziu no rolo compressor que passou por cima das posições históricas dos movimentos sindical e sociais, foi que possibilitou a aprovação da reforma da previdência social dos servidores públicos; a mudança do processo decisório sobre questões do sistema financeiro nacional, o que pode vir a facilitar o surgimento da tão falada autonomia do Banco Central; a manutenção de elevadas taxas de juros reais, entre outras. [...] Foi essa facilidade de assumir a agenda neoliberal e fazer passar suas proposições, posto que as classes dominantes diretamente já tinham esgotado a capacidade de isso fazer, que levou essas mesmas classes dominantes a apoiarem financeiramente e abertamente sua eleição (MARQUES, 2009, p. 14).

De acordo com a tese de Singer (2012), para conseguir manter-se no poder o PT teve de demonstrar para frações da burguesia e parte expressiva dos trabalhadores brasileiros que faria mudanças nos rumos do desenvolvimento brasileiro sem confrontar a ordem político-econômica vigente (SINGER, 2012, p. 21). Nesse sentido, algumas continuidades na ação política do partido no poder incluíram a já mencionada permanência do tripé macroeconômico,¹⁵ avanços tímidos no trato da questão agrária e distanciamento do horizonte da promoção de reformas estruturais.

Enfim, a proposta de governo vitoriosa e que estabeleceu as condições de governança e de governabilidade do PT desde 2002, foi a de promover o desenvolvimento nacional sem o confronto com o capital, notabilizando-se como um governo que arbitra os conflitos de classes inerentes ao sistema capitalista. Segundo Braga (2010, p. 8), o fenômeno do "lulismo" fez com que a política sofresse um afastamento dos conflitos por estar "[...] na sonolenta e desinteressante rotina dos gabinetes".

Por "lulismo" compreende-se o conjunto de ações políticas - discursos e práticas governamentais - que congrega a busca pela manutenção da estabilidade econômica e a ação distributiva do Estado (SINGER, 2012). Segundo o autor, o "lulismo" é "[...] um fenômeno de representação de uma fração de classe que, embora majoritária, não consegue construir desde baixo as suas próprias formas de organização" (SINGER, 2012, p. 94).

Segundo Singer (2012), o "lulismo" constitui "desde o alto" o subproletariado - aquela massa de trabalhadores de difícil organização e que se encontra em situação

¹⁵ Conjunto de políticas macroeconômicas vigente no Brasil desde 1999 a partir da adoção do receituário do Consenso de Washington que tem como foco manter a economia dentro das metas estabelecidas de inflação, o câmbio flutuante e o superávit fiscal. Para Gonçalves (2014), corresponde na verdade a um "tridente satânico".

inferior aos assalariados do mercado formal de trabalho, transformando-o em seu suporte político. Ainda segundo o autor:

[...] o lulismo repete mecanismos percebido por Marx em O 18 Brumário. A análise de Marx é que as frações de classe que demonstram dificuldades essenciais para se organizar e tomar consciência de si, como já vimos, apresentam-se na política enquanto massa. Destituída da possibilidade de agir por meios próprios, a massa se identifica com aquele que, desde o alto, aciona as alavancas do Estado para beneficiá-la (SINGER, 2012, p. 37).

Os avanços proporcionados pelos governos neodesenvolvimentistas (Lula e Dilma) em relação aos neoliberais (Collor e FHC) e a conjuntura de crise do capitalismo mundial no fim da primeira década do século XXI geraram um limite para a utilização de instrumentos desenvolvimentistas tal como propostos pela agenda nacional-desenvolvimentista. Por isso, os avanços produzidos pelo neodesenvolvimentismo não contemplam as reivindicações históricas de redução da jornada de trabalho, regulamentação da terceirização, revisão do fator previdenciário, reformas estruturais e outras.

Até meados da segunda década do século XXI, os ganhos reais de salários para os trabalhadores, maior cobertura pela previdência, crédito consignado, programas de transferência de renda aumentaram o poder de negociação dos trabalhadores e suas reivindicações pós-materiais. Como o projeto de desenvolvimento em prática no Brasil entre 2003 e 2014 teve por característica básica manter o processo de acumulação capitalista evitando que uma pequena ampliação da distribuição da riqueza para os trabalhadores e as famílias pobres se fizesse com confronto com o capital, as políticas ortodoxas mantidas na economia, como o superávit primário, câmbio flutuante, metas de inflação e autonomia do Banco Central, colocaram uma barreira nos instrumentos econômicos utilizados por esses governos (MARTINS, 2014).

A estratégia de política econômica adotada já no primeiro governo Lula e que, *mutatis mutandis*, serviu de guia para o seu segundo mandato e para os mandatos de Dilma Rousseff foram baseadas em uma:

apropriação política da agenda de reformas defendida pelo governo anterior; reformas estas que não haviam sido realizadas ou que haviam sido realizadas apenas parcialmente, quais sejam: a Reforma Tributária, a Reforma da Previdência e a Reforma Sindical e Trabalhista. Do ponto de vista macroeconômico, o argumento levantado pelo governo Lula, em favor de suas implementações, sobretudo com relação às duas últimas, é semelhante ao utilizado pelo governo anterior, isto é, a efetivação dessas reformas seria uma condição essencial para baixar a taxa de juros, reduzir o desemprego e a informalidade, equilibrar as contas públicas, ampliar as políticas sociais e fazer justiça social (FILGUEIRAS; PINTO, 2009, p. 262).

Assim, mesmo que desde o início do século XXI tenham ocorrido melhorias significativas na distribuição da riqueza e na inclusão dos pobres em mercados como trabalhadores e consumidores no Brasil, formando o que tem sido denominado de “padrão de crescimento pró-pobres” (IPEA, 2013), em 2011 ainda existiam 6,5 milhões de pessoas abaixo da linha oficial de extrema pobreza (R\$70,00 per capita) e, em 2015, 19,4% da população recebia menos do que US\$ 5.50 por dia (WORLD BANK, 2018), considerado o valor da linha de pobreza segundo a definição adotada pelo Banco Mundial para economias de renda média-alta.¹⁶ Esses dados permitem supor que a inclusão dos pobres no universo das mercadorias não representou a promoção do bem-estar, tendo em vista a persistência da desigualdade.

As contradições do “modelo” neodesenvolvimentista geraram um acirramento que evidenciou uma exaustão do mesmo, o que é especialmente importante quando se trata das políticas sociais. No contexto traçado nesse artigo, as respostas das políticas sociais sob o neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo promoveram e buscaram promover a inclusão dos pobres e miseráveis na vida social e política principalmente pela via da ampliação da renda, do crédito e do consumo.

Dizer que essa inclusão é indesejável ou que inexistiu seria tolice. Contudo, o que se pergunta é se o objetivo social e político mais importante para a classe trabalhadora deve ser tornar o mercado a única referência para criar “incluídos”. Mesmo porque, de um ponto de vista crítico, incluir pelo mercado significa promover uma “via única” de política social com base em um “pensamento único” e, simultaneamente, desqualificar as lutas sociais, substituindo qualquer referente histórico que explica por que o capitalismo se desenvolve de forma tão contraditória, combinando os extremos da riqueza para pouquíssimos e pobreza e miséria para inúmeros.

5. Considerações finais

O trabalho buscou entender os condicionantes da implementação das políticas sociais no Brasil entre o fim dos anos 1980 e os anos iniciais do governo Dilma Rousseff, a partir dos aspectos teóricos do neoliberalismo e do neodesenvolvimentismo, isto é, como esses marcos teóricos e sua correspondência política refletiram nas tentativas de produzir políticas públicas na área social. O estabelecimento dessa ligação ou influência, do campo geral das categorias abstratas para uma dimensão mais específica (as políticas sociais), possui muitas dificuldades. Contudo, pela exposição dos argumentos do artigo entende-se que a

¹⁶ Até 2017 havia uma linha tradicional para definição de pobreza, calculada em US\$ 1,90. No entanto, pela recomendação 16 do *Report of the Commission on Global Poverty*, que solicitava a inclusão de elementos relativos, por exemplo, ao nível de renda dos países, o Banco Mundial adotou novas linhas de acordo com o nível de renda do país (WORLD BANK, 2017).

própria formulação e a implementação das políticas sociais obedecem certos condicionantes gerais das categorias abstratas, por duas vias: primeiramente a ação governamental para as políticas sociais pressupõe uma orientação geral advinda de um conjunto de ideias, proposições e políticas públicas no campo da economia e da política, que tem por objetivo último a busca do desenvolvimento a partir de determinadas bases conceituais e analíticas. No período analisado, os elementos do neoliberalismo e do neodesenvolvimentismo conformaram essa orientação imprimida à política social. A dimensão ideológica dessas categorias abstratas não determina *per se* a implementação das políticas sociais. Desta forma, como segunda via, e mais importante, a dimensão política – as disputas entre as classes sociais –, e suas distintas frações de classe na realidade socioeconômica brasileira é determinante para o estreitamento da relação.

O neoliberalismo implantado em seu cerne com políticas econômicas que davam primazia ao mercado sobre outras dimensões da vida social, circunscreveu a atuação do Estado nas políticas sociais com viés focalizado no combate a pobreza monetária e submetidas à lógica da macroeconomia ortodoxa; politicamente, foi amparado essencialmente pelo setor financeiro nacional e internacional.

De forma frustrante, por outro lado, os governos neodesenvolvimentistas, apesar de atenderem a demandas populares, mantiveram a focalização como horizonte das políticas sociais. Ou seja, se sustentaram em um arco político contraditório, contemplando mudanças em maior medida homeopáticas e que dependeram de pouca mobilização social fora dos períodos eleitorais. O arco político que esses governos realizaram e os significativos avanços que alcançaram em termos da redução da pobreza com as políticas focalizadas, não atacaram, contudo, os problemas da desigualdade estrutural e acumulam tarefas para a luta social.

A despeito de todas as definições e contradições inerentes às expressões reais das categorias de neoliberalismo e neodesenvolvimentismo, a construção de uma sociedade nos anos do neodesenvolvimentismo reforçou sob muitos aspectos as características do projeto neoliberal dos anos de 1990. Deste modo, a amplificação das transformações sociais, das quais as políticas sociais são um meio importante, deve passar inevitavelmente pelo campo da política.

Referências

ALVARENGA, Lívia Vilas-Bôas Hacker. A focalização e universalização na política social brasileira: opostos e complementares. **Texto para Discussão 56**, CEDES/UFF, 2011.

ALVES, G. **Neodesenvolvimentismo e estado neoliberal no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

Disponível em <<http://blogdaboitempo.com.br/2013/12/02/neodesenvolvimentismo-e-estado-neoliberal-no-brasil/>>. Acesso em 20/10/2014.

ANDERSON, Perry. Neoliberalismo: un balance provisorio. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (coord.). **La trama del neoliberalismo**. 2ª ed. Buenos Aires: Eudeba, 2003.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, pp. 112-141, junho de 1999.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, v. 21, número especial, pp. 779-810, dezembro de 2012.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington; a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: LIMA SOBRINHO, Barbosa et al. **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BENEVIDES, Cláudia do Valle. **Um estado de bem-estar social no Brasil?** Dissertação [Mestrado], Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

BOITO JÚNIOR, Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. Trabalho apresentado no **9º Fórum Econômico da Fundação Getúlio Vargas**. São Paulo: 2012. Disponível em <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203 - Novo Desenv BR - Boito - Bases Pol Neodesenv - PAPER.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf?sequence=1)>. Acesso em 18/06/2014.

_____. Manifestações sociais no Brasil sob o Neodesenvolvimentismo. Palestra proferida no **XIX Encontro Nacional de Economia Política**, Florianópolis, 2014.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, pp. 31-38, setembro de 2013.

BOITO JÚNIOR, Armando; SAAD-FILHO, Alfredo. State, State Institutions, and Political Power in Brazil. **Latin American Perspectives**, Issue 207, v. 43, n. 2, pp. 190–206, March 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Retomada da revolução nacional e novo desenvolvimentismo. In: **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. Estado e mercado no novo desenvolvimentismo. **Nueva Sociedad**, Número Especial em Português, pp. 156-173, outubro de 2007.

_____. **Globalização e competição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique. Estado, mercado e democracia: existe uma perspectiva latino-americana? In: SOLA, L. (Org.). **Estado, mercado e democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Aurora**, ano II, n. 3, pp. 37-46, dezembro de 2008.

- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 1988.
- CASILDA BÉJAR, Ramón. América Latina y el Consenso de Washington. **Información Comercial Española**, Madrid, 2004.
- COLCLOUGH, Christopher. Estructuralismo y neoliberalismo: una introducción. COLCLOUGH, Christopher; MANOR, James (Comp.). **¿Estados o mercados?** México: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- DRAIBE, Sônia M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, pp. 64-101, novembro de 2003.
- DRAIBE, Sônia M.; HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.3, n. 6, pp. 53-78, 1988.
Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_06/rbcs06_04.htm
- DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. **El estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo**. Madrid: Fundación Carolina, 2009.
- EAGLETON-PIERCE, Matthew. **Neoliberalism. The Key Concepts**. New York: Routledge, 2016.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua nova**, n. 24, pp. 85-116, setembro de 1991.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta; KORPI, W. Social policy as class politics in post-war capitalism: Scandinavia, Austria, and Germany. In: GOLDTHORPE, J. (Ed.). **Order and conflict in contemporary capitalism**. New York: Clarendon Press, 1988.
- ETTLINGER, Nancy; HARTMANN, Christopher D. Post/neo/liberalism in relational perspective. **Political Geography**, v. 48, pp. 37-48, 2015.
- FAGNANI, Eduardo. a política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.
- FILGUEIRAS, Luiz; PINTO, Eduardo Costa. Política econômica do governo Lula e os limites do crescimento. In: GOMES, Fábio Guedes; PINTO, Eduardo C. (Orgs.). **(Des)Ordem e Retorno: o período de ajustamento neoliberal no Brasil, 1990-2000**. São Paulo: Hucitec-Mandacarú, 2009.
- GONÇALVES, Reinaldo. **Estado, mercado e desenvolvimento**; Parte 6, sessão 1. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/parte_6_sessao_1.pdf>.
- FRENCH-DAVIS, R.; MUÑOZ, O.; PALMA, J.G. As economias latino-americanas (1950-1990). In: BETHELL, L. (Org.). **A América Latina após 1930**. São Paulo: EDUSP, 2005.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O processo de substituição de importações. In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (Org.). **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.
- GIAMBIAGI, F. et al. (org). **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2011.
- HAYEK, Frederich August von. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010.

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

ILHA, A. S.; RUBIN, L. S. Estabilização com base no câmbio: uma análise comparativa. **Revista Economia e Desenvolvimento**, n. 13, agosto de 2001.

IPEA. Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE. **Comunicado IPEA 159**, outubro de 2013.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social, **Texto para Discussão 34**, CEDES/UFF, 2011.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez/Cedec, 1997.

_____. Para um novo estado de bem estar na América Latina. **Lua Nova**, n. 45, pp. 187-234, 1998.

LEYS, Colin. **A política a serviço do mercado: democracia neoliberal e interesse público**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 76, pp. 17-41, nov. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08/04/2018.

MARQUES, Rosa Maria. Prefácio. In: GOMES, Fábio Guedes, PINTO, Eduardo C. (Orgs.). **(Des)Ordem e Regresso: o período de ajustamento neoliberal no Brasil, 1990-2000**. São Paulo: Hucitec-Mandacarú, 2009.

MARQUES, R. M.; MENDES, Áquila. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katálisis**, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan./jun. 2007.

MARTINS, C. E. **As eleições presidenciais e os cenários da política brasileira**. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/2014/10/21/as-eleicoes-presidenciais-e-os-cenarios-da-politica-brasileira/>>. Acesso em 21/10/2014.

MATIJASCIC, Milko. **Política social brasileira: conquistas e desafios. Texto para Discussão 2062**, Ipea, 2015.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Neo-Developmentalism and the Challenges of Economic Policy-Making under Dilma Rousseff. **Critical Sociology**, , Vol. 38, n. 6, pp.789–798, 2012.

NUNES, Wellington. Uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil dos anos 1990. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, pp. 67-89, setembro de 2016.

OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Org.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

PIANA, Maria Cristina. As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. In: **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RAMOS, J. **Política econômica neoliberal em países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983**. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

RIBEIRO, Patrícia T. A questão social na história recente: implicações para a política de saúde no Brasil. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, v. 20, n. 1, pp. 19-31, 2010.

SADER, Emir. **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Flacso Brasil, 2013.

SANTOS, Geórgia Patrícia Guimarães dos. Desemprego, informalidade e precariedade: a situação do mercado de trabalho no Brasil pós-1990. **Pro-Posições**. 2008, v.19, n.2, pp.151-161. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73072008000200011>>. Acesso em: 18/11/2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

SICSÚ, João; DE PAULA, Luiz F.; RENAULT, Michel. Por que um Novo-Desenvolvimentismo? **Jornal dos Economistas**, n. 186, p. 3-5, janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/novo-desenvolvimentismo_jornal.pdf>. Acesso em 05/04/2018.

SICSÚ, João. Por que Novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4 (108), pp. 507-524, outubro-dezembro 2007.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

VIANA, N. A economia capitalista está em crise e as contradições tendem a se aguçar. **Brasil de Fato**, 9 de abril de 2012. Disponível em <<http://www.brasildefato.com.br/content/“-economia-capitalista-está-em-crise-e-contradições-tendem-se-aguçar”>>. Acesso em 19/10/2014.

VON MISES, Ludwig. **A mentalidade anticapitalista**. São Paulo: LVM Editora, 2018.

WACQUANT, Loic. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WORLD BANK. **A richer array of international poverty lines**. Washington DC, 2017. Disponível em: <<http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/richer-array-international-poverty-lines>>. Acesso em 15. nov. 2017

_____. **Poverty and Equity: Brazil**. Washington DC, 2018. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/download/poverty/33EF03BB-9722-4AE2-ABC7-AA2972D68AFE/Global_POVEQ_BRA.pdf>. Acesso em 15. nov. 2018

WOOD, Ellen Meiksins. **Empire of capital**. New York: Verso, 2003.